

N° 598

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés,

Par Mme Élisabeth DOINEAU et M. Jean-Pierre GODEFROY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, vice-présidents ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, secrétaires ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoine, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micoulean, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	7
AVANT-PROPOS	11
I. LES CONTOURS D'UNE PROBLÉMATIQUE DONT L'AMPLEUR CROÎT DE MANIÈRE EXPONENTIELLE	13
A. LA QUESTION DES MNA S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE D'UNE INTENSIFICATION DES FLUX MIGRATOIRES.....	14
1. <i>L'Europe fait face à une crise migratoire d'ampleur</i>	<i>14</i>
a) Une augmentation des flux de migrants entrant en Europe et des demandes d'asile	14
b) Un mouvement étroitement lié aux conflits armés que connaissent les pays d'origine des migrants.....	16
2. <i>La France est concernée par la crise migratoire.....</i>	<i>17</i>
a) Une position au carrefour de routes migratoires.....	17
b) L'origine des migrants arrivant en France.....	20
3. <i>A l'échelle européenne, la problématique des MNA s'inscrit dans celles des migrants en général</i>	<i>20</i>
B. EN FRANCE, LA PROBLÉMATIQUE DES MNA DOIT ÊTRE DISTINGUÉE DE CELLE DES MIGRANTS	22
1. <i>Si le phénomène n'est pas nouveau, son ampleur croît depuis quelques années de manière spectaculaire.....</i>	<i>22</i>
a) Une question identifiée depuis plus de 15 ans	22
b) La croissance exponentielle du nombre de MNA depuis 2010.....	23
2. <i>Les caractéristiques des MNA les distinguent des migrants adultes.....</i>	<i>25</i>
a) Une arrivée souvent organisée	25
b) Une prépondérance d'adolescents	27
c) Des origines différentes de celles des demandeurs d'asile adultes.....	27
d) Un phénomène qui semble plutôt relever de la recherche d'opportunités économiques que de la fuite de conflits armés	29
II. SI LES MNA RELÈVENT DU DROIT COMMUN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ONT PROGRESSIVEMENT ÉTÉ MIS EN PLACE	30
A. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE AU TITRE DE LA MINORITÉ ET DE LA SITUATION DE DANGER, DANS LE CADRE DU DROIT COMMUN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	30
1. <i>Les mineurs ne sont pas soumis aux règles de séjour des étrangers</i>	<i>30</i>
2. <i>Les MNA relèvent de la protection de l'enfance, compétence des départements</i>	<i>30</i>
B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE	31
1. <i>Un premier dispositif issu d'un accord entre l'État et les départements</i>	<i>32</i>
2. <i>La sécurisation juridique du dispositif dans la loi du 14 mars 2016 et ses décrets d'application.....</i>	<i>32</i>

C. LA VOLONTÉ D'HARMONISER LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SE DISANT MNA	34
1. Les clarifications apportées par la circulaire du 31 mai 2013	34
2. Un approche nécessairement interministérielle.....	36
3. La création d'un référentiel national visant à harmoniser la qualité des évaluations.....	36
a) Les apports du décret du 24 juin 2016.....	36
b) Le référentiel national	37
III. LA PÉRIODE D'ÉVALUATION ET DE MISE À L'ABRI CRISTALLISE UNE GRANDE PARTIE DES DIFFICULTÉS CONSTATÉES.....	39
A. UN COÛT FINANCIER IMPORTANT POUR LES DÉPARTEMENTS ET UNE COUVERTURE PAR L'ÉTAT INSUFFISANTE.....	39
1. La période de mise à l'abri et d'évaluation représente une charge importante pour les départements	39
2. Une compensation forfaitaire par l'État qui ne tient pas compte de la réalité de la durée de l'évaluation	40
3. La prise en charge par l'État ne couvre qu'un dixième des coûts supportés par les départements	41
4. Une renégociation de la participation de l'État est donc nécessaire	42
B. LA SATURATION DU DISPOSITIF DE MISE À L'ABRI	43
1. Évaluation et mise à l'abri : un conflit d'intérêts ?	43
2. Les acteurs chargés de l'hébergement d'urgence.....	44
a) Des structures dédiées gérées par les acteurs associatifs.....	44
(1) L'inadaptation des structures classiques de l'aide sociale à l'enfance.....	44
(2) Un modèle d'hébergement d'urgence spécifique.....	45
(3) Le partenariat avec d'autres structures existantes : les FJT	46
b) Le recours aux établissements hôteliers.....	47
c) L'accueil bénévole : une option à limiter.....	49
3. Les cas d'ineffectivité de mise à l'abri	49
4. L'appel aux dispositifs préfectoraux dans les départements particulièrement touchés	52
C. LES DIFFICULTÉS DE L'ÉVALUATION DES PERSONNES SE PRÉSENTANT COMME MNA	54
1. La phase d'évaluation est cruciale	54
a) L'importance de déterminer la réalité de la minorité alléguée.....	54
b) La nécessité d'une évaluation bienveillante, rapide et rigoureuse	55
2. Le manque de fiabilité des documents d'identité présentés oblige à une expertise difficile	58
a) Des documents dont l'authenticité ne peut être présumée.....	58
b) L'insuffisante assistance des services de l'État.....	58
3. Les difficultés rencontrées par les évaluateurs sont multiples	59
a) La question de la langue	59
b) La question de la formation des évaluateurs.....	59
c) La question de la séparation fonctionnelle des évaluateurs et des éducateurs.	60
4. L'expertise osseuse continue d'être un sujet polémique.....	60
a) Une méthode controversée	61
b) Une méthode désormais encadrée par la loi.....	61
c) La question de l'examen du développement pubertaire.....	62
d) Harmoniser les pratiques.....	62
D. UN DISPOSITIF À PERFECTIONNER ET À SÉCURISER POUR LES JEUNES.....	63
1. La nécessité d'un accès aux soins	63
a) L'urgence d'un bilan de soins à l'arrivée	63
b) Les défis de la prise en charge médicale au cours de l'évaluation.....	65

2. <i>L'amélioration de la qualité des évaluations doit permettre de remédier à l'insécurité des parcours</i>	66
a) La question des réévaluations.....	66
b) Les voies de recours	67
c) Un manque de confiance préjudiciable aux jeunes.....	68
d) La conséquence des délais de jugement pour la prise en charge des jeunes	68
e) L'assistance d'un avocat.....	69
E. VERS LA MISE EN PLACE DE PLATEFORMES INTERDÉPARTEMENTALES D'ÉVALUATION	70
1. <i>Évaluation : à l'État de prendre ses responsabilités</i>	70
2. <i>La création de plateformes spécifiques pourrait remédier à un certain nombre des difficultés relevées</i>	70
a) Des plateformes régionales ou interdépartementales regroupant les acteurs concernés.....	70
b) Une solution qui présente plusieurs avantages.....	71
c) À court terme, encourager la mutualisation des moyens des conseils départementaux.....	72
F. LE MÉCANISME DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE MONTRE SES LIMITES	72
1. <i>L'effet de péréquation est brouillé par la saturation générale des capacités d'accueil</i>	72
2. <i>La cellule nationale n'est pas toujours saisie</i>	73
3. <i>Les limites intrinsèques de la formule de calcul de la clé de répartition</i>	74
IV. LE MAINTIEN D'INTERROGATIONS UNE FOIS LA SITUATION DE MINEUR NON ACCOMPAGNÉ AVÉRÉE	75
A. LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX ET LA PRISE EN CHARGE SPÉCIFIQUE DES MNA	75
1. <i>Un nombre et une charge financière en augmentation progressive</i>	75
2. <i>L'exercice de la tutelle</i>	76
3. <i>La nécessité d'un mode d'hébergement spécifique ?</i>	78
a) L'obligation d'hébergement.....	78
b) L'hébergement en semi-autonomie	79
c) L'accueil familial : une solution à encourager	80
B. L'ANTICIPATION DE L'APRÈS-MINORITÉ : ÉDUCATION, INSERTION PROFESSIONNELLE ET RÉGULARISATION	81
1. <i>Les carences du suivi éducatif</i>	81
a) L'entrée dans le parcours scolaire	81
(1) Le droit à l'éducation.....	81
(2) Les jeunes en attente d'évaluation	82
(3) Les mineurs évalués.....	83
b) La formation	84
2. <i>L'insertion sur le marché du travail</i>	85
a) Une condition nécessaire à la régularisation	85
b) Les contrats « jeune majeur », une ressource raréfiée	86
(1) Une compétence discrétionnaire du département.....	86
(2) Une condition insuffisante à la régularisation.....	87
c) La délivrance de l'autorisation provisoire de travail	88
(1) Pour les mineurs.....	88
(2) Pour les majeurs	88
3. <i>Le cas particulier des demandeurs d'asile</i>	89
EXAMEN EN COMMISSION	91
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	107
DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION	113

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : renforcer la lutte contre les filières de passeurs, en coopération avec les États d'origine des MNA.

Proposition n° 2 : organiser la collecte des durées réelles d'évaluation par les départements excédant le délai de cinq jours.

Proposition n° 3 : systématiser la traçabilité des crédits de l'État abondant le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE).

Proposition n° 4 : relancer la négociation entre l'État et l'Assemblée des départements de France relative au financement par l'État de la phase de mise à l'abri.

Proposition n° 5 : inciter les conseils départementaux à émettre, chaque fois que possible, des appels à projets distincts pour les deux missions d'évaluation et de mise à l'abri, avec impossibilité de cumul.

Proposition n° 6 : inciter les conseils départementaux, là où cela leur est possible, à développer des hébergements d'urgence dans les foyers de jeunes travailleurs.

Proposition n° 7 : encadrer les mises à l'abri d'urgence en établissement hôtelier par une convention définissant les conditions minimales d'hygiène et de sécurité, passée entre l'établissement et le conseil départemental.

Proposition n° 8 : développer, pour la phase d'évaluation et de mise à l'abri, des partenariats entre conseil départemental et autorités de l'État, notamment sur le volet de l'hébergement d'urgence.

Proposition n° 9 : assurer la bonne application du référentiel national fixé par l'arrêté du 17 novembre 2016.

Proposition n° 10 : renforcer l'assistance apportée par les services de l'État aux conseils départementaux en matière d'expertise documentaire et réduire les délais de réponse, notamment en donnant à la PAF les moyens humains et financiers nécessaires.

Proposition n° 11 : publier l'arrêté prévu par l'article R. 221-11 du CASF.

Proposition n° 12 : développer les formations des évaluateurs des services de protection de l'enfance aux problématiques géopolitiques.

Proposition n° 13 : assurer une distinction fonctionnelle entre les professionnels chargés de l'évaluation des personnes se disant MNA et ceux qui sont chargés de leur prise en charge.

Proposition n° 14 : établir et diffuser les bonnes pratiques en matière de recours aux tests osseux.

Proposition n° 15 : inciter les ARS à développer des appels à projets expérimentaux destinés à assurer des bilans de santé générale et mentale aux jeunes migrants non-accompagnés.

Proposition n° 16 : encourager la signature de conventions de partenariat entre les acteurs de la prise en charge des jeunes migrants et les centres hospitaliers afin de réaliser des bilans de soins.

Proposition n° 17 : redéfinir les limites de la responsabilité médicale des professionnels de santé lorsque des situations d'urgence leur imposent d'opérer des actes médicaux sur un jeune migrant dont la minorité et l'isolement ne sont pas établis.

Proposition n° 18 : réviser la rédaction du décret et de la circulaire régissant le système de protection auquel sont éligibles les mineurs isolés en faveur d'une éligibilité inconditionnelle à la Puma.

Proposition n° 19 : inciter au développement de partenariats entre les cours judiciaires et les conseils départementaux d'accès au droit.

Proposition n° 20 : confier l'accueil provisoire et l'évaluation des personnes se présentant comme MNA à des plateformes interdépartementales permettant l'accueil et la mise à l'abri des personnes se disant MNA et disposant de l'expertise nécessaire à l'évaluation, en lien avec les services de l'État compétents.

Proposition n° 21 : inciter à la mutualisation des moyens entre départements pour l'évaluation et étudier la possibilité de mettre en place des plateformes chargées de l'évaluation.

Proposition n° 22 : veiller au respect par les magistrats de l'obligation de transmission prévue par l'article 375-5 et étendre cette obligation à l'ensemble des cas dans lesquels l'autorité judiciaire est appelée à prendre une mesure de placement d'un MNA.

Proposition n° 23 : faire évaluer la formule de calcul de la clé de répartition afin de mieux prendre en compte le nombre réel de personnes prises en charge.

Proposition n° 24 : prévoir un rapprochement des offices du juge des enfants et du juge aux affaires familiales :

- *a minima*, en organisant une information systématique du juge aux affaires familiales par le juge des enfants ;

- *a maxima*, en organisant un transfert ponctuel de la compétence relative à la tutelle des MNA au profit du juge des enfants.

Proposition n° 25 : favoriser des partenariats entre rectorats et conseils départementaux ou régionaux pour mobiliser à titre exceptionnel des ressources permettant l'hébergement des jeunes majeurs.

Proposition n° 26 : veiller à ce que le droit inconditionnel à l'éducation soit respecté pour tout mineur non accompagné âgé de plus ou moins de 16 ans.

Proposition n° 27 : renforcer les partenariats entre Casnav et Direccte afin d'identifier les formations professionnelles et d'apprentissage rendant plus facilement les MNA éligibles au titre de séjour au moment de leur majorité.

Proposition n° 28 : modifier les articles L. 311-1 et L. 313-15 du Ceseda afin que le critère de suivi d'une formation à l'admission au titre de séjour soit élargi aux formations d'enseignement général.

Proposition n° 29 : intégrer aux critères du droit au séjour énoncés par la loi l'admission à un dispositif de protection sociale subsidiaire, financé par le conseil départemental.

Proposition n° 30 : réitérer par circulaire le droit inconditionnel des MNA à se voir délivrer une autorisation provisoire de travail dans le cadre d'une formation.

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires sociales du Sénat a désigné le 21 décembre 2016 Mme *Élisabeth Doineau* et M. *Jean-Pierre Godefroy* en qualité de rapporteurs d'une **mission d'information relative à la prise en charge sociale des mineurs non-accompagnés**.

La question des mineurs non-accompagnés, que l'on appelait jusqu'à récemment mineurs isolés étrangers, est indissociable de la question migratoire, dont le traitement médiatique nous montre l'urgence tant pour les populations concernées que pour les acteurs publics chargés de leur prise en charge. Si elle n'est pas nouvelle, la problématique de la présence en France de ces mineurs privés de toute protection familiale a pris depuis plusieurs années une ampleur qui ne cesse de croître de manière spectaculaire. En 2010, le nombre de ces mineurs pris en charge par les conseils départementaux était estimé à 4 000. Il atteignait 13 000 en décembre 2016 et pourrait dépasser 25 000 à la fin de l'année 2017.

Les racines de cette émigration particulière sont multiples. Certains fuient leur pays d'origine, dont l'instabilité politique ou sociale menace leur sécurité, d'autres voient la France comme une étape de leur parcours migratoire vers le Royaume-Uni, mais la grande majorité d'entre eux vient chercher en France des **opportunités économiques** qu'ils ne trouvent pas chez eux. Il s'agit donc d'un public désireux de s'implanter durablement et peu concerné par la demande du statut de réfugié. Leur arrivée est bien souvent organisée par des filières criminelles contre lesquelles il convient de lutter. Enfin, un nombre important de jeunes majeurs cherchent à bénéficier de la protection que notre droit offre aux mineurs.

Afin de mener au mieux leur mission, vos rapporteurs ont procédé à l'audition d'**un grand nombre d'acteurs** de la prise en charge des mineurs non-accompagnés, tant institutionnels qu'associatifs et départementaux. Ils se sont déplacés dans **trois départements** particulièrement touchés par le phénomène – le Nord, la Manche et les Alpes-Maritimes – afin d'y recueillir le témoignage de l'ensemble des acteurs de terrain. Ils ont en outre rencontré **plusieurs diplomates** de pays d'où sont principalement originaires les MNA – la Guinée et la République démocratique du Congo – afin d'évoquer les motifs du départ et le dialogue avec les autorités consulaires.

L'accueil, la mise à l'abri et la prise en charge des mineurs non accompagnés relève des conseils départementaux, dans le cadre de leur compétence en matière de protection de l'enfance. Néanmoins, face à l'ampleur prise par la problématique, les pouvoirs publics ont été amenés à organiser des circuits et des modalités d'accueil spécifiques aux MNA.

La période d'évaluation et de mise à l'abri, première phase de cette prise en charge, cristallise l'essentiel des difficultés rencontrées par les départements. Outre les démarches liées à la vérification des actes produits par les migrants, l'entretien d'évaluation doit prendre en compte des critères pluridisciplinaires qui nécessitent la mobilisation de nombreuses compétences. L'hébergement, quant à lui, se fait principalement dans des **établissements hôteliers**, faute de structures adaptées suffisantes.

Cette période d'évaluation et de mise à l'abri représente pour les départements une charge financière croissante, que leurs moyens contraints leur permettent de moins en moins d'absorber. Par ailleurs, la participation financière de l'État à cette charge apparaît largement insuffisante.

Une autre grande série de difficultés intervient une fois la minorité établie. La première concerne le **mécanisme de répartition sur le territoire national des MNA évalués** qui, parce qu'il ne tient pas compte des jeunes migrants en cours d'évaluation, soulage peu les départements les plus saturés. La seconde se rattache à la **prise en charge des MNA à proprement parler** assurée par les services de la protection de l'enfance. Tant du point de vue de leur scolarisation que de l'anticipation de leur majorité, vos rapporteurs ont constaté des lacunes de nature à gravement précariser les MNA une fois passés leurs 18 ans.

Après avoir décrit la problématique des MNA en rappelant l'ampleur et en présentant le profil des mineurs en question, le présent rapport présente les difficultés et dysfonctionnements rencontrés par les départements. Si la période de mise à l'abri et d'évaluation par laquelle débute la prise en charge des personnes se présentant comme MNA cristallise une partie importante de ces difficultés, l'accompagnement des jeunes admis à l'aide sociale à l'enfance doit également être amélioré.

Les propositions portées par ce rapport visent **deux objectifs principaux** : redéfinir l'organisation de la mise à l'abri afin d'en alléger la charge pour les conseils départementaux, et fluidifier le plus possible le parcours des MNA une fois admis à l'aide sociale à l'enfance.

I. LES CONTOURS D'UNE PROBLÉMATIQUE DONT L'AMPLEUR CROÎT DE MANIÈRE EXPONENTIELLE

La problématique des mineurs non-accompagnés (MNA) a pris une ampleur croissante au cours des dernières années, dans un contexte global de crise migratoire qui touche l'Union européenne et la France. Leur prise en charge constitue aujourd'hui un défi majeur pour les pouvoirs publics et notamment les départements. Avant d'examiner les modalités et les dysfonctionnements de cette prise en charge, il convient de quantifier et de définir le phénomène représenté par l'arrivée en France de ces jeunes et de rappeler le droit applicable, qui a connu des évolutions récentes.

Précisions liminaires

Sur la dénomination « mineur non accompagné »

La notion de mineur non-accompagné (MNA) désigne des personnes âgées de moins de 18 ans, de nationalité étrangère, et qui se trouvent sur le territoire français sans adulte responsable. Jusqu'au début de l'année 2016, la notion de mineur isolé étranger (MIE) était davantage utilisée. Le changement de terminologie opéré par les pouvoirs publics correspond d'une part à une volonté d'harmonisation lexicale avec la notion utilisée par le droit européen et d'autre part au souhait de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des mineurs concernés. Si vos rapporteurs ont pu s'interroger sur cette évolution, ils considèrent qu'elle ne doit pas, en elle-même, constituer un sujet de débat dans la mesure où elle n'a pas d'incidence de fond.

Sur le cas de la Guyane et de Mayotte

La question des mineurs non-accompagnés ne se limite pas à l'hexagone. Les départements d'outre-mer, et notamment la Guyane et, surtout, Mayotte, font en effet face à des arrivées importantes de migrants, dont un nombre substantiel de MNA. Toutefois, les flux migratoire correspondent dans ces territoires à des déterminants spécifiques. Vos rapporteurs n'ont pas été en mesure d'étudier la question des MNA dans ces territoires, qui mériterait une étude approfondie.

A. LA QUESTION DES MNA S'INSCRIT DANS LE CONTEXTE D'UNE INTENSIFICATION DES FLUX MIGRATOIRES

1. L'Europe fait face à une crise migratoire d'ampleur

a) Une augmentation des flux de migrants entrant en Europe et des demandes d'asile

L'Europe fait face à une question migratoire dont l'ampleur est sans équivalent depuis la seconde guerre mondiale. Ce mouvement résulte de l'arrivée massive en Europe de migrants venant du sud et de l'est de la Méditerranée.

L'acuité de cette problématique a été soulignée par le rapport de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce pour la commission des affaires étrangères en juillet 2016¹ et celui de nos collègues députés Christian Assaf et Guy Geoffroy, rapporteurs de la mission d'information sur l'évaluation de l'efficacité des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels lancée par la commission des lois de l'Assemblée nationale, publié en octobre 2016².

Ce qu'on désigne couramment comme une « crise migratoire » est mesurable à partir de plusieurs éléments statistiques.

Le nombre de passages irréguliers des frontières européennes recensés par l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (agence Frontex) a ainsi bondi en 2014 puis, de manière spectaculaire, en 2015 pour atteindre 1,8 million de passages. Cette augmentation du nombre de passages détectés est sans commune mesure avec l'augmentation qui avait été observée en 2011, au moment des « Printemps arabes », qui avaient entraîné une première augmentation des flux migratoires à partir de 2011.

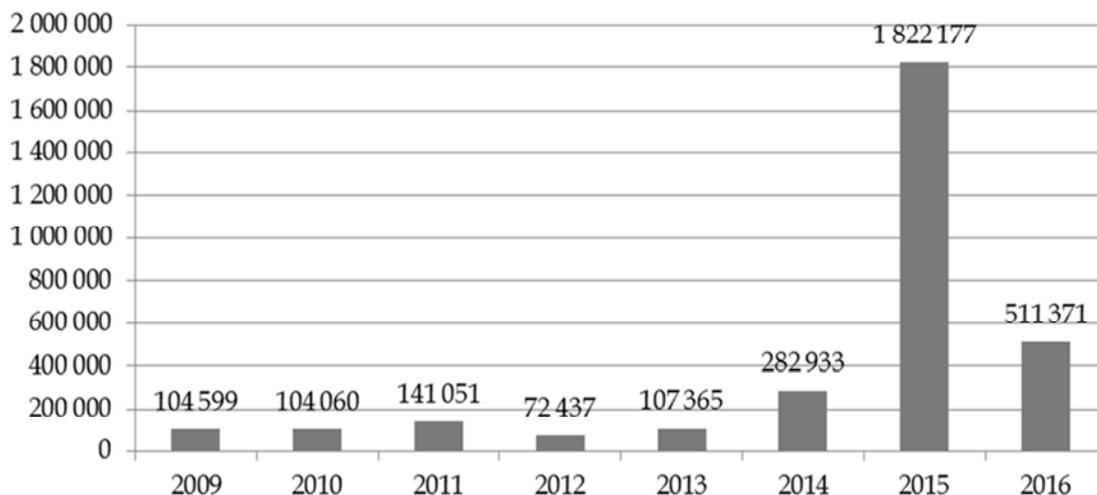
La nette réduction observée en 2016 semble essentiellement due à la mise en œuvre de l'accord conclu entre la Turquie et l'Union européenne le 18 mars 2016³. Toutefois, le nombre de passages détectés en 2016 demeure nettement supérieur à celui de 2014, aussi bien au niveau global que s'agissant de la seule Méditerranée orientale.

¹ *L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ! Rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 795 (2015-2016) - 13 juillet 2016.*

² *Rapport de la mission d'information sur l'évaluation des mécanismes européens pour prendre en charge des flux migratoires exceptionnels, présenté par MM. Christian Assaf et Guy Geoffroy, n° 4172 - 26 octobre 2016.*

³ *Cet accord prévoit notamment un renforcement des contrôles exercés par la Turquie sur les départs de migrants depuis ses côtes vers les îles grecques et le retour vers la Turquie de migrants y ayant transité et étant parvenus en Grèce.*

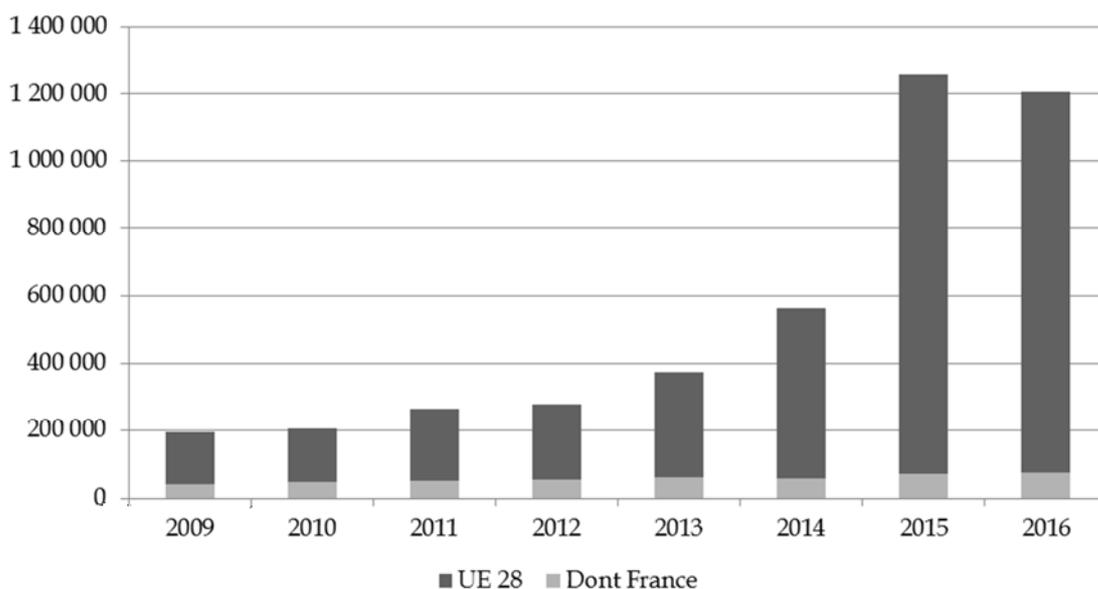
Nombre de passages irréguliers détectés



Source : Frontex

L'idée de crise migratoire découle aussi de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, qui a connu une progression similaire à celle des passages irréguliers des frontières. En cohérence avec les données Frontex, on constate une baisse du nombre de demandes en 2016 par rapport à 2015, même si la baisse du nombre de demandeurs d'asile est moins marquée que celle du nombre de passages irréguliers.

Nombre de primo-demandeurs d'asile dans l'UE



Source : Eurostat

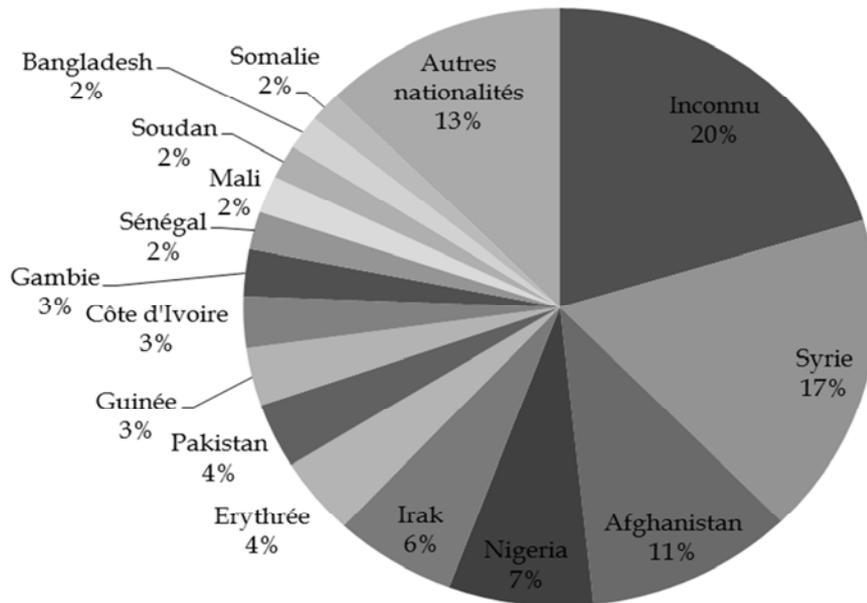
Une partie de l'écart entre les données de Frontex (1,8 million de passages irréguliers des frontières en 2015) et le nombre demandeurs d'asile (1,2 million) s'explique par la double comptabilisation par Frontex des personnes entrant dans l'UE par la Grèce qui traversent ensuite les Balkans pour passer à nouveau les frontières européennes, ainsi que par le fait que les demandeurs d'asile n'entrent pas nécessairement illégalement en Europe.

Les demandes d'asile concernent de manière inégale les différents pays de l'Union européenne. L'Allemagne concentrait ainsi en 2016 60 % des primo-demandeurs d'asile enregistrés en Europe, contre 10 % pour l'Italie et 6 % pour la France.

b) Un mouvement étroitement lié aux conflits armés que connaissent les pays d'origine des migrants

Selon Frontex, environ 22 % des passages irréguliers des frontières européennes ont concerné en 2016 des personnes de nationalité syrienne ou irakienne et 17 % des personnes de nationalité afghane, pakistanaise ou bangladaise.

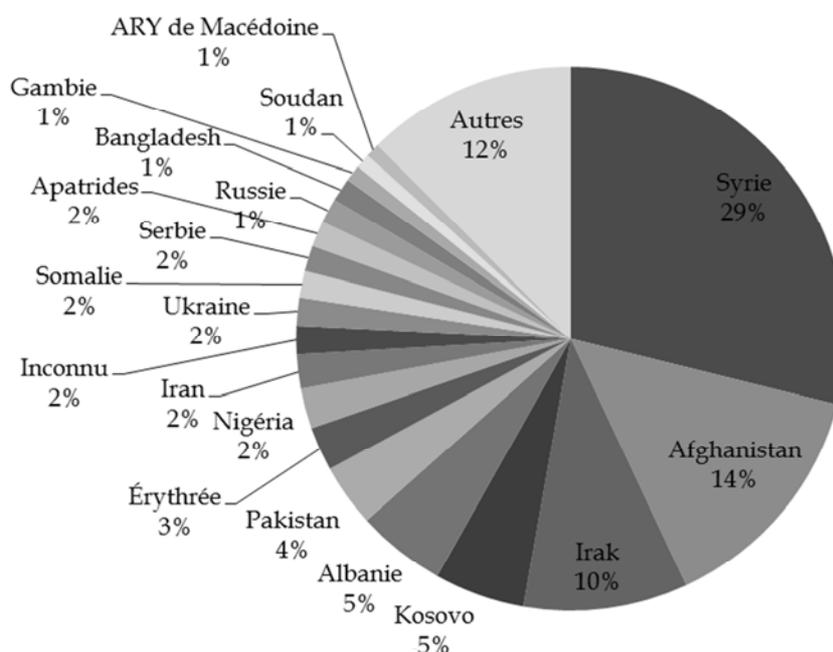
**Nationalité des personnes
ayant traversé irrégulièrement les frontières de l'UE**



Source : Frontex

Si l'on fait abstraction des demandeurs d'asile ressortissant de pays des Balkans (Macédoine, Albanie, Kosovo), l'origine des demandeurs d'asile recoupe assez bien celle des personnes enregistrées par Frontex.

Pays d'origine des demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE en 2015



Source : Eurostat

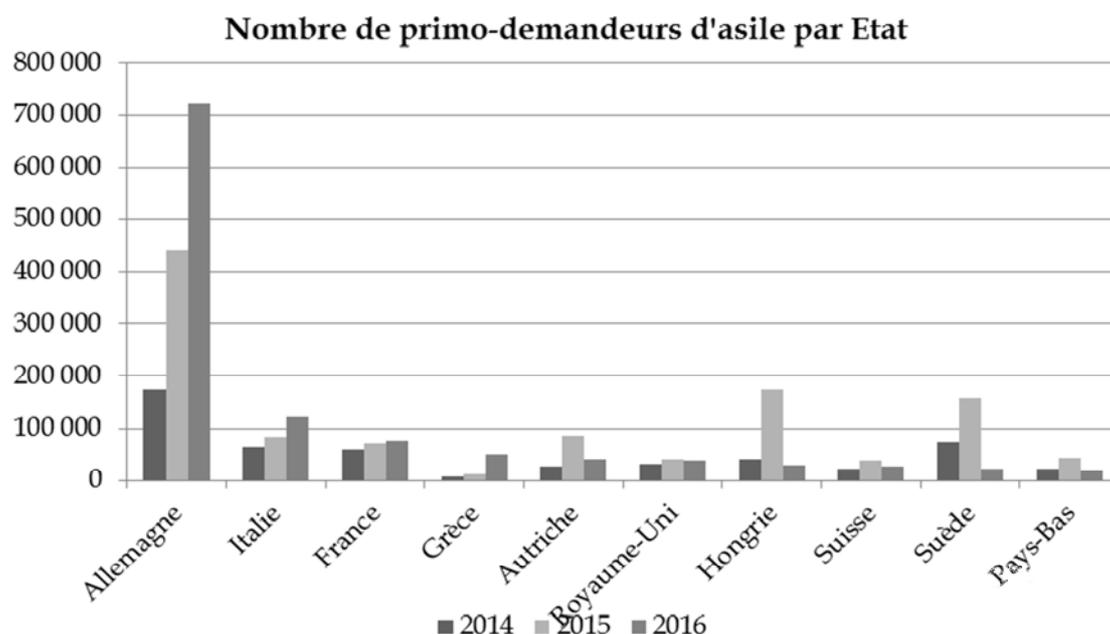
L'importance de la Syrie, de l'Afghanistan et de l'Irak parmi les pays d'origine des migrants (ces nationalités représentent 34 % des passages irréguliers et 53 % des demandeurs d'asile) accrédite l'idée selon laquelle la vague migratoire actuelle est largement liée aux conflits qui touchent ces pays.

2. La France est concernée par la crise migratoire

a) Une position au carrefour de routes migratoires

Les données d'Eurostat montrent que, dans l'absolu ou relativement à sa population, la France est loin d'être le pays européen le plus concerné par les demandes d'asile. Ainsi, alors que notre pays représente près de 13 % de la population européenne, il n'a enregistré en 2016 qu'un peu plus de 6 % du nombre total de demandes d'asile dans l'Union européenne en 2016, contre près de 60 % pour l'Allemagne et 10 % pour l'Italie. On peut toutefois noter que le nombre total de demandes d'asile enregistrées en France a augmenté en 2016 (+10,64 %) alors qu'il se contractait à l'échelle de l'UE (-4,75 %)¹ et que le nombre d'entrées illégales dans l'UE baissait significativement.

¹ Entre 2015 et 2016, le nombre total de demandes d'asile a baissé de 70 % au Danemark, et de plus de 80 % en Suède et au Danemark.



Source : Eurostat

La problématique des flux migratoires en France est en outre caractérisée par la position de notre pays sur une route empruntée par des migrants arrivés par la Méditerranée et qui souhaitent rejoindre des pays du nord de l'Europe, notamment l'Allemagne ou le Royaume-Uni¹. Cette situation géographique explique l'apparition de campements sauvages de personnes ne souhaitant pas nécessairement s'inscrire dans une démarche de demande d'asile en France, qui a été observée notamment dans le Calais ou en région parisienne.

Le rétablissement des contrôles aux frontières en vigueur jusqu'en novembre 2017 au plus tard permet, dans une certaine mesure, de juguler les flux d'arrivée mais la fin de cette mesure pourrait avoir pour conséquence une recrudescence des arrivées.

¹ Cette route est d'autant plus empruntée que celle qui passe par les Balkans a été rendu plus difficile d'accès par la fermeture de la frontière hongroise.

Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières

La France a activé, à compter du 13 novembre 2015¹, un mécanisme prévu par l'article 25 du code frontières Schengen² permettant aux États membres de rétablir, pour une durée maximale de deux ans, des contrôles aux frontières intérieures de l'UE « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ». Dans ce cadre, les services de police et de gendarmerie peuvent refuser l'entrée en France de personnes arrivant y compris d'un État membre de l'espace Schengen.

Le rétablissement des contrôles aux frontières permet depuis novembre 2015 de juguler dans une certaine mesure les flux d'entrées depuis l'Italie, sans que la pression migratoire ne diminue. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, les forces de l'ordre ont procédé à 37 000 interpellations en 2016 et à 20 440 sur les 24 premières semaines de l'année 2017. Plus de 95 % de ces interpellations ont abouti à un retour vers l'Italie, soit par le biais d'une non-admission, rendue possible par le rétablissement des contrôles aux frontières, soit par le biais d'une procédure de réadmission, encadrée par l'accord bilatéral de Chambéry du 3 octobre 1997³. Le rétablissement des contrôles aux frontières ne peut dépasser une durée maximale de 2 ans et doit donc prendre fin au plus tard le 13 novembre 2017⁴. La fin des contrôles aux frontières et de la possibilité de procéder à des non-admissions suscite des inquiétudes quant à la capacité qu'aura notre pays à maîtriser l'afflux de migrants qui ne semble pas appelée à faiblir, et qui pourrait même s'intensifier après cette date, du fait de la capacité d'adaptation dont font preuve les réseaux de passeurs. Une évolution des règles posées par le code frontières Schengen apparaît donc nécessaire, et la France milite en ce sens au sein de l'Union européenne⁵.

¹ Cette date correspond par un hasard de calendrier à la date d'entrée en vigueur de l'état d'urgence décrété à la suite des attentats de Paris et Saint-Denis et prolongé par la suite. Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières correspond néanmoins à une base juridique différente et a été décidé dans le cadre de l'organisation de la COP 21. Il ne prendra pas fin automatiquement avec la levée de l'état d'urgence.

² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

³ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997, publié par le décret n° 2000-923 du 18 septembre 2000.

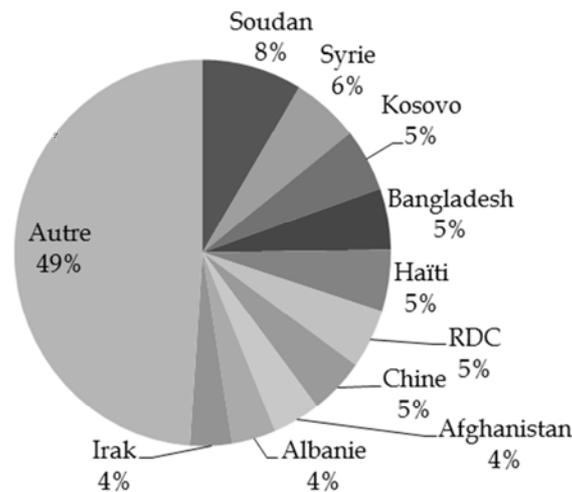
⁴ Cinq autres États européens (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède ainsi que la Norvège, qui n'est pas membre de l'Union européenne mais participe à l'espace Schengen) ont également rétabli des contrôles aux frontières, sur le fondement de l'article 29 du code frontières Schengen, à l'initiative du Conseil de l'Union européenne. Ces contrôles doivent également prendre fin en novembre 2017.

⁵ Dans une lettre du 20 février 2017 adressée à la Commission, les ministres de l'intérieur allemand et français, MM. Thomas de Maizière et Bruno Le Roux, ont indiqué que « la persistance de la menace terroriste et l'efficacité des contrôles actuels aux frontières intérieures témoignent de la nécessité de procéder à la révision du code frontières Schengen relative à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Les contrôles doivent être rétablis pour des durées supérieures à celles prévues actuellement ».

b) *L'origine des migrants arrivant en France*

S'il existe des différences entre les nationalités des demandeurs d'asile à l'échelle européenne et celle des demandeurs d'asile en France, il ressort des statistiques tenues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), que les demandeurs d'asile en France viennent souvent de pays touchés par des conflits armés. Un quart d'entre eux viennent ainsi du Soudan, de la Syrie, de l'Afghanistan, de l'Irak et de la République démocratique du Congo.

Principales nationalités des demandeurs d'asile en France en 2015



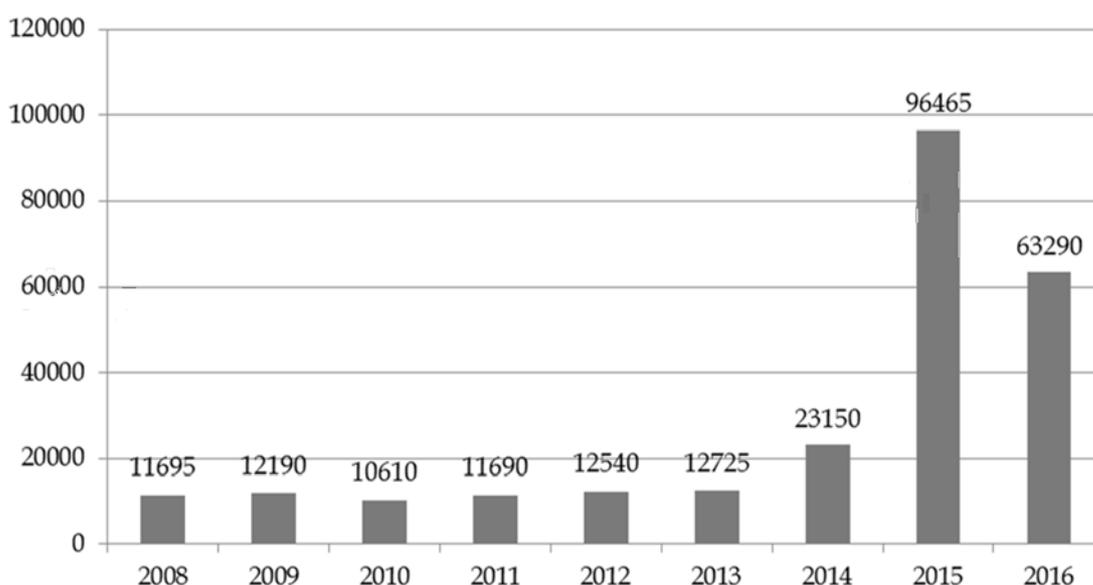
Source : Ofpra

NB : Hors mineurs accompagnants, hors réexamens

3. A l'échelle européenne, la problématique des MNA s'inscrit dans celles des migrants en général

La problématique des mineurs non accompagnés s'inscrit dans celle de la vague migratoire. Le nombre de MNA parmi les demandeurs d'asile a ainsi explosé à partir de 2014 suivant la même dynamique que le nombre de demandeurs d'asile ou le nombre de passages irréguliers détectés par Frontex. Selon Eurostat, 23,1 % des demandeurs d'asile mineurs étaient non accompagnés en 2015.

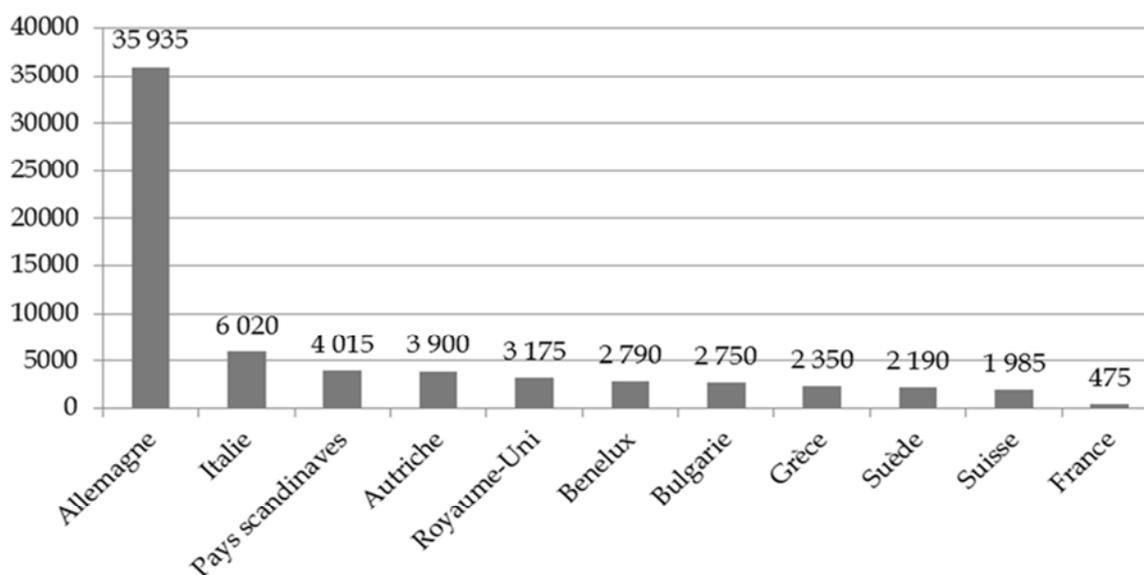
Demandeurs d'asile considérés comme MNA (UE 28)



Source : Eurostat

La répartition par pays des demandeurs d'asile MNA suit par ailleurs sensiblement la répartition des demandeurs d'asile dans leur ensemble. On remarque toutefois que le nombre de demandeurs d'asile MNA est particulièrement faible en France, qui ne totalise que 475 demandes d'asile de MNA en 2016.

Nombre de demandeurs d'asile considérés comme MNA en 2016



Source : Eurostat

B. EN FRANCE, LA PROBLÉMATIQUE DES MNA DOIT ÊTRE DISTINGUÉE DE CELLE DES MIGRANTS

1. Si le phénomène n'est pas nouveau, son ampleur croît depuis quelques années de manière spectaculaire

a) Une question identifiée depuis plus de 15 ans

La présence en France de mineurs isolés n'est pas nouvelle. Le nombre de ces mineurs a cessé d'être anecdotique à partir des années 1990 avec notamment l'arrivée de mineurs venant de Chine et de Roumanie. Cette question a commencé à faire l'objet de diverses études commandées par les pouvoirs publics à partir des années 2000. Un premier rapport sur le sujet a été rédigé dès 2003 par un groupe de travail présidé par Bernard Landrieu, alors préfet de la région Ile-de-France¹. Dans un rapport publié en janvier 2005², l'Igas constatait déjà que la présence de MIE en France était un « *phénomène établi* » et que, bien que Paris et sa région fussent principalement concernés, la problématique de l'accueil des MIE se diffusait progressivement à l'ensemble du territoire.

En 2009, le Premier ministre confiait à notre collègue Isabelle Debré une mission visant à dégager les voies et moyens d'une amélioration de la réponse des pouvoirs publics à ce phénomène³.

Différents rapports sur la question des MNA

La problématique de l'accueil des mineurs isolés étrangers ou non accompagnés a donné lieu à la rédaction de plusieurs rapports depuis les années, 2000 :

- rapport du groupe de travail animé par le préfet Bernard Landrieu sur les modalités de prise en charge des mineurs étrangers isolés sur le territoire français (2003) ;
- « Les mineurs isolés étrangers en France, évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance », étude réalisée pour la direction de la population et des migrations par Angéline Etienne (2002) ;
- rapport de la mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France de l'Igas (2005) ;
- rapport de Mme Isabelle Debré, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés (2010) ;

¹ Rapport du groupe de travail sur les modalités de prise en charge des mineurs étrangers isolés sur le territoire français, 2003.

² Igas, mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France, rapport n° 2005-010, janvier 2005.

³ Les mineurs isolés étrangers en France, rapport de Mme Isabelle Debré, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés – mai 2010.

- « Des typologies pour faire connaissance avec les mineurs isolés étrangers et mieux les accompagner », étude de Angelina Etiemble et Omar Zanna (2013) ;

- « L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 », rapport conjoint de l'IGSJ, de l'Igas et de l'IGA (2014).

L'ensemble de ces travaux, dont bon nombre de conclusions demeurent d'actualité alors même que le phénomène des MNA continue de prendre de l'ampleur, a nourri les réflexions de vos rapporteurs.

b) La croissance exponentielle du nombre de MNA depuis 2010

S'il est frappant de constater que nombres des observations formulées il y a parfois plus de dix ans demeurent vraies, le phénomène a changé d'échelle, au gré d'une progression exponentielle du nombre de mineurs isolés pris en charge.

Le rapport de l'Igas de 2005 estimait à 2 500¹ le nombre de ces mineurs présents dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance (ASE) au 30 septembre 2004. En 2010, le rapport de notre collègue Isabelle Debré constatait que les estimations du nombre de mineurs isolés étrangers variaient entre 4 000 et 8 000².

La création d'une mission dédiée (MMNA) au sein de la DPJJ en 2013 a permis d'avoir une connaissance plus robuste du nombre de mesures de placement de MNA par l'autorité judiciaire. Cette mission doit être consultée³ par le juge des enfants ou le procureur préalablement à toute décision de placement et est donc en mesure de connaître précisément le nombre de décisions prises chaque année (« flux ») et le nombre de mesures en cours (« stock »).

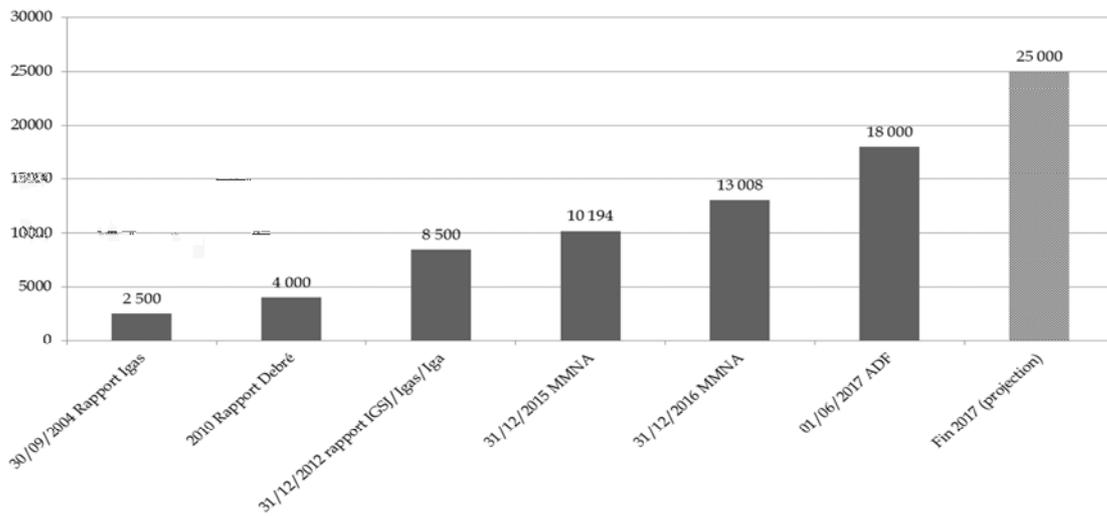
En « stock », le nombre de mineurs pris en charge par les conseils départementaux était de 13 008 au 31 décembre 2016, contre environ 10 194 au 31 décembre 2015. Selon l'assemblée des départements de France (ADF), en juin 2017, ce « stock » atteignait 18 000 mineurs en juin 2017. Si cette tendance se poursuit, le nombre de MNA pris en charge pourrait donc avoir presque doublé sur l'année 2017.

¹ Sur la base des réponses à un questionnaire adressé à 64 conseils généraux.

² L'ADF estimait à 4 000 le nombre de mineurs pris en charge par les départements tandis que estimations des acteurs associatifs sur le nombre de MIE présents sur le territoire allaient jusqu'à 8 000.

³ Cf. *infra*.

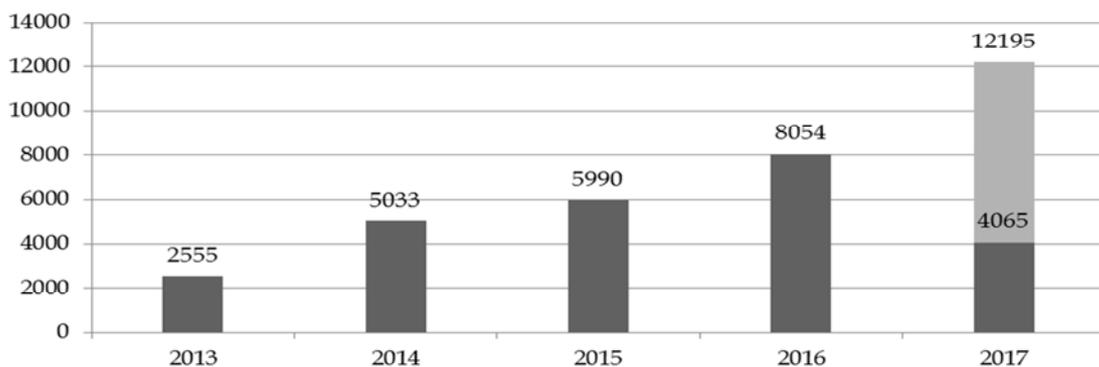
Nombre de MNA pris en charge par les conseils départementaux



Source : Informations compilées par les rapporteurs

En termes de « flux », la MMNA a été saisie de 8 054 cas en 2016, soit une progression de 34 % par rapport à 2015 et de 215 % par rapport à 2013, année durant laquelle elle a commencé à fonctionner. Cette tendance semble se confirmer en 2017, puisque 4 065 saisines ont été recensées sur les quatre premiers mois de l'année. En extrapolant, sans tenir compte de la saisonnalité des mouvements migratoires, on peut s'attendre à ce que le nombre de saisines dépasse 12 000 en 2017, soit plus de deux fois le celui de 2015. Il est notable que ce nombre était en augmentation nette entre 2015 et 2016 (+ 28%), alors même que le nombre de demandes d'asile baissait à l'échelle européenne et ne progressait que de 9 % s'agissant de la France.

Nombre de saisines de la MMNA



Source : DPJJ

NB : Les données pour 2017 correspondent à une extrapolation sur la base des saisines recensées sur les quatre premiers mois.

Si elles ont l'avantage de la robustesse, les statistiques de la MMNA ne reflètent que partiellement l'ampleur de la problématique des mineurs non-accompagnés. En effet, les cas recensés par la cellule sont ceux pour lesquels l'autorité judiciaire est amenée à se prononcer. Il convient donc d'ajouter à ces chiffres le nombre de personnes se déclarant MNA recueillies par les services départementaux et dont l'évaluation est en cours ainsi que l'ensemble des mineurs se trouvant sur le territoire national qui n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge, parce qu'ils s'y soustraient ou parce qu'ils n'ont pas pu être repérés.

2. Les caractéristiques des MNA les distinguent des migrants adultes

La médiatisation de certaines situations peut conduire à des effets de loupe qui donnent une image trompeuse de la réalité de la problématique des MNA.

a) Une arrivée souvent organisée

La détection des MNA, qui permet leur prise en charge par les pouvoirs publics, passe par différents canaux, qui peuvent varier selon les départements.

Dans les Alpes-Maritimes, département visité par vos rapporteurs, la plupart des MNA pris en charge sont remis aux services du département par les services de police et de gendarmerie, soit après avoir été appréhendés à la frontière soit après avoir été recueillis par des acteurs associatifs ou des particuliers. Les Alpes-Maritimes ne semblent pas être la destination finale de ces jeunes, ainsi que le montre le nombre important de fugues depuis les structures d'accueil.

Le démantèlement de la « lande » de Calais en octobre 2016 a entraîné la création, dans l'urgence, de structures temporaires destinées à accueillir les mineurs isolés qui s'y trouvaient. L'ouverture de ces centres d'accueil et d'orientation pour mineurs (Caomi) a bénéficié d'une forte visibilité, du fait de l'arrivée soudaine de groupes de jeunes. Néanmoins, les jeunes accueillis dans des Caomi ne représentent qu'une faible part du total des MNA présents en France.

De même, les mineurs isolés ne représentent qu'une faible part des personnes présentes dans les camps sauvages qui apparaissent notamment en région parisienne¹.

¹ À titre d'exemple, il n'y avait que 73 mineurs parmi les 3 880 personnes prises en charge à l'issue de l'évacuation du campement dit « Stalingrad » à Paris, le 4 novembre 2016.

Les Caomi

Les évacuations de campements sauvages autour de Calais se sont accompagnées de l'ouverture de centres d'accueil et d'orientation (CAO) et de centres spécifiques pour les mineurs isolés (Caomi). Une circulaire du 1^{er} novembre 2016 du Garde des Sceaux¹ présente le fonctionnement de ces structures temporaires visant à assurer l'hébergement des personnes concernées, à apporter une réponse adaptée à leurs besoins sanitaires et à leur permettre de réaliser les démarches nécessaires, notamment au dépôt d'une demande d'asile.

La dernière synthèse réalisée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) fait apparaître que, sur les 1 922 jeunes (dont 151 filles) accueillis, 1 764 avaient quitté les Caomi au 18 avril 2017, la quasi-totalité de ces 61 structures ayant pu être fermées :

- 515 ont été transférés vers le Royaume-Uni ou l'Irlande ;
- 194 ont été orientés vers un service d'ASE ;
- 709 avaient fugué ;
- 333 ont été évalués majeurs et dirigés vers un CAO.

Les MNA peuvent également être détectés ou interpellés par les forces de l'ordre. La problématique de la délinquance des MNA est relayée par les médias et constitue parfois localement une réalité constatée quotidiennement par les forces de l'ordre et les magistrats². Néanmoins, il semble que ce phénomène demeure d'ampleur limitée par rapport à la question des MNA dans son ensemble. Au demeurant, la commission de petits actes de délinquance est parfois un moyen pour des jeunes en détresse de se faire prendre en charge.

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que, dans une grande majorité de cas, les jeunes se disant mineurs non accompagnés se présentent, directement aux services de l'aide sociale à l'enfance des départements, y compris dans des départements ruraux éloignés des routes migratoires classiques. Ces jeunes sont souvent entrés régulièrement sur le territoire français, le cas échéant avec de faux papiers et accompagnés d'un adulte. Lorsqu'ils se présentent seuls au guichet d'un service d'aide sociale à l'enfance, il arrive fréquemment que ces jeunes connaissent jusqu'au nom d'un des travailleurs sociaux du service. De plus, il est courant que l'arrivée d'un jeune originaire - ou disant être originaire - d'une localité soit suivie, dans les jours et les semaines qui suivent, de l'arrivée dans le même département d'autres jeunes porteur d'un récit similaire. Ces arrivées s'inscrivent donc dans la logique de périples organisés depuis les pays d'origine par de véritables filières qui connaissent très bien le fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance en France.

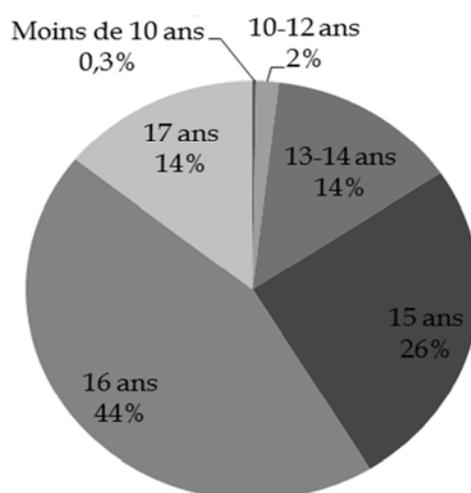
¹ Circulaire du 1^{er} novembre 2016 de Monsieur le garde des sceaux, ministre de la justice, relative à la mise en œuvre exceptionnelle d'un dispositif national d'orientation des mineurs non accompagnés dans le cadre des opérations de démantèlement de la lande de Calais, NOR : JUSD1631761C.

² La présence de jeunes marocains dans le quartier de la Goutte-d'Or, à Paris, a ainsi été fortement médiatisée en mars 2017.

b) Une prépondérance d'adolescents

Il ressort des statistiques de la cellule MNA pour 2016 que la majeure partie des MNA arrivant en France sont âgés de 15 à 18 ans¹, bien qu'un certain rajeunissement soit perceptible sur la période récente. Près de 95 % étaient des garçons, contre 80 % en 2001 et 87 % en 2014 selon le rapport conjoint IGSJ/Igas/IGA. Une partie de la sous-représentation des filles parmi les MNA peut s'expliquer par leur plus grande vulnérabilité aux réseaux de traites des êtres humains. Néanmoins, cette prépondérance des adolescents peut aussi s'expliquer par le fait que nombre d'entre eux sont missionnés par leur famille qui les juge plus aptes à un voyage difficile.

Âge des MNA à l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance pour l'année 2016



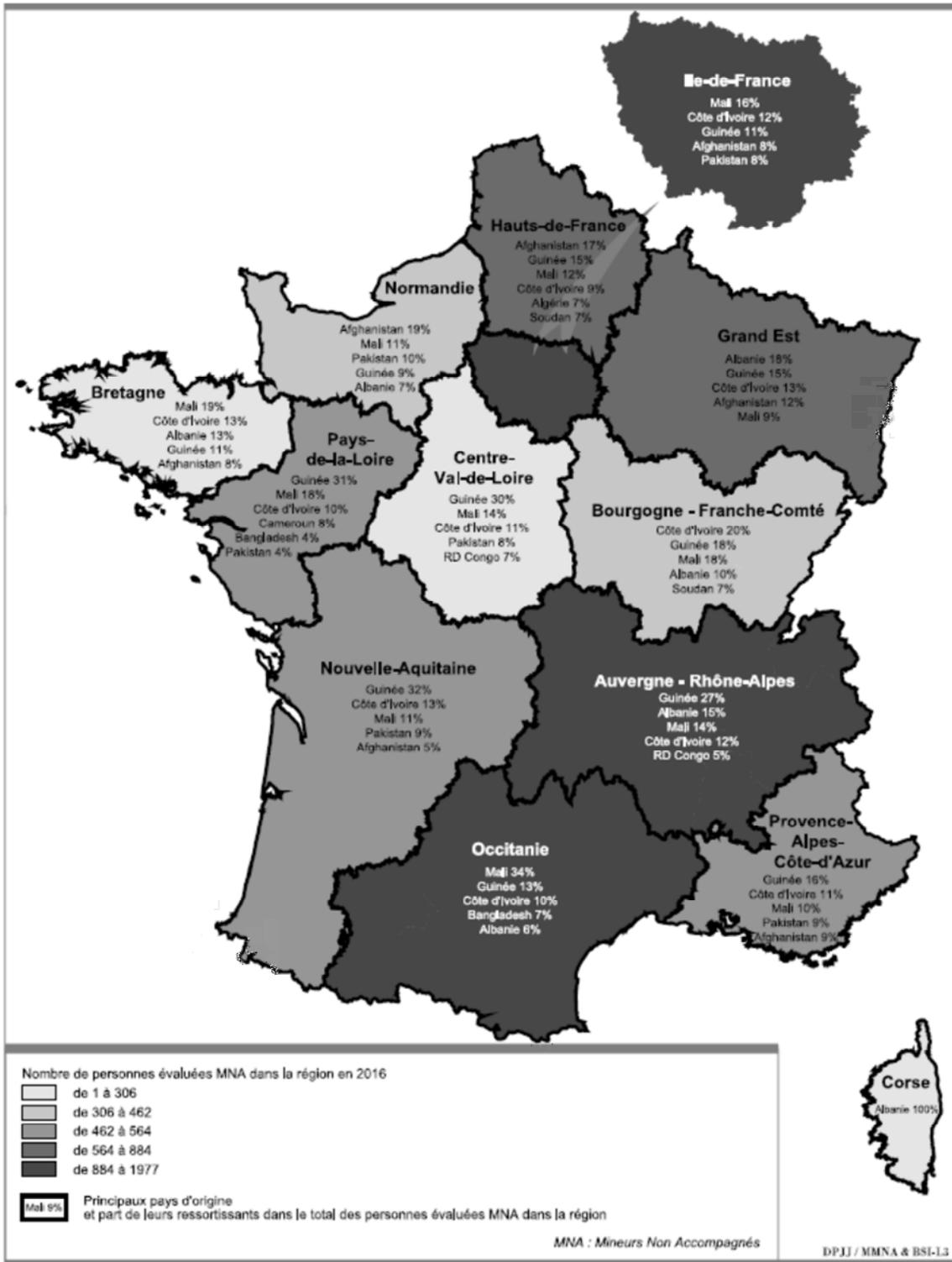
Source : DPJJ

c) Des origines différentes de celles des demandeurs d'asile adultes

En 2017, l'origine des MNA est principalement l'Afrique (71 %) et dans une moindre mesure l'Asie (20 %)². Parmi les MNA originaires d'Afrique, 44 % sont d'Afrique de l'Ouest, 14 % d'Afrique du Nord et du Maghreb et 27 % du Sahel. Les personnes originaires de Syrie et d'Irak, d'Afghanistan ou de la Corne de l'Afrique, qui sont fortement représentées à la fois dans les statistiques de Frontex et dans les statistiques de l'Ofpra, le sont nettement moins au sein du public MNA.

¹ Lorsque la minorité alléguée n'est pas remise en cause, l'âge retenu est celui déclaré par le mineur. Il est donc possible que l'âge réel soit supérieur.

² Source : rapport annuel d'activité de la MMNA.



Source : DPJJ, rapport annuel de la MMNA 2016

d) Un phénomène qui semble plutôt relever de la recherche d'opportunités économiques que de la fuite de conflits armés

Dans une étude publiée en 2013¹, Angéline Etiemble et Omar Zanna proposaient une typologie qui semble toujours d'actualité.

Une typologie des MNA

Dans ses travaux publiés en 2002 et 2013, Angelina Etiemble dressait une typologie des causes de la migration des MNA. Cette typologie distingue :

- les exilés, originaires de régions marquées par des conflits violents ;
- les mandatés, dont le départ a été incité, voire financé par la famille ou les proches afin qu'ils puissent apprendre un métier et rembourser ultérieurement le coût de leur voyage ;
- les exploités, victimes de filières de traite des êtres humains ;
- les fugueurs, quittant leur milieu de vie en raison de maltraitance ;
- les errants, enfants « de la rue » dans leur pays d'origine ;
- les rejoignants, dont un membre de la famille plus ou moins proche se trouve déjà en Europe.

Si la diversité des situations individuelles interdit toute généralisation, l'étude de l'origine, les modalités d'arrivée en France et le profil des MNA semble indiquer qu'un nombre important d'entre eux correspond davantage à la catégorie des « mandatés » qu'à celle des « exilés » ou des « errants » par exemple, même si ces profils existent également.

Par ailleurs, le nombre de MNA demandeurs d'asile est particulièrement faible en France, (475 sur près de 85 000 demandes en 2016), ce qui semble abonder dans le sens de cette conclusion².

Toute réponse à la problématique que représente l'afflux massif de jeunes mineurs doit donc nécessairement avoir pour préalable la lutte contre les filières qui organisent ces arrivées. Cette lutte suppose la coopération des États d'origine des MNA.

Proposition n° 1 : renforcer la lutte contre les filières de passeurs, en coopération avec les États d'origine des MNA.

¹ Angelina Etiemble et Omar Zanna, *Des typologies pour faire connaissance avec les mineurs isolés étrangers et mieux les accompagner*, juin 2013. Cette étude actualise une étude précédente de A. Etiemble pour la direction de la population et des migrations réalisée en 2002 (Les mineurs isolés étrangers en France, évaluation quantitative de la population accueillie à l'aide sociale à l'enfance, 2002).

² Le faible nombre de demandes d'asile par des MNA peut en partie s'expliquer par le fait qu'une telle démarche n'est pas nécessaire pour accéder à la protection de l'ASE. Toutefois, la France n'enregistre qu'environ 1 % des demandes d'asile de MNA dans l'UE, alors qu'elle enregistre 6 % des demandes d'asile, selon les données d'Eurostat.

II. SI LES MNA RELÈVENT DU DROIT COMMUN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, DES DISPOSITIFS SPÉCIFIQUES ONT PROGRESSIVEMENT ÉTÉ MIS EN PLACE

La prise en charge des MNA se fait dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance. Toutefois, devant l'ampleur prise par cette problématique, les pouvoirs publics ont cherché depuis les années 2000 à développer des réponses spécifiques. Ces réponses sont d'abord passées par des dispositifs locaux *ad hoc*. Le protocole conclu entre l'ADF et l'État et la circulaire du Garde des Sceaux¹ du 1^{er} mai 2013 ont ensuite posé les bases d'un dispositif national, avant que la loi du 14 mars 2016 et ses textes d'application ne l'inscrivent dans le droit.

A. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE AU TITRE DE LA MINORITÉ ET DE LA SITUATION DE DANGER, DANS LE CADRE DU DROIT COMMUN DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

1. Les mineurs ne sont pas soumis aux règles de séjour des étrangers

L'article L. 311-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) limite l'exigence de disposer d'un titre de séjour aux personnes majeures. Les mineurs ne sont donc soumis à aucune exigence relative à la régularité de leur entrée ou de leur séjour et ne peuvent personnellement faire l'objet d'une mesure d'éloignement².

2. Les MNA relèvent de la protection de l'enfance, compétence des départements

La notion de « mineur non accompagné » ne correspond pas à une catégorie juridique, pas plus que celle de « mineur isolé étranger ». En tant qu'enfants *de facto* en situation de danger, les mineurs auxquels cette appellation renvoie entrent dans le champ des missions de la protection de l'enfance définies à l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui ne fait aucune distinction de nationalité. Cet article, issu de la loi du 5 mars 2007³, dispose en effet que la protection de l'enfance « *a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge* ». La minorité et la situation de danger sont bien les seuls critères permettant l'admission à l'aide sociale à l'enfance (ASE).

¹ Dite circulaire « Taubira ».

² Les familles avec enfant peuvent toutefois faire l'objet d'une telle mesure.

³ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

La politique de protection de l'enfance est, depuis les années 1980 et l'acte I de la décentralisation, confiée aux départements qui l'exercent au travers de leur service d'aide sociale à l'enfance (ASE).

La prise en charge des MNA par les départements s'inscrit ainsi dans le cadre général de la protection de l'enfance. Elle résulte notamment des dispositions de l'article L. 223-2 du CASF, aux termes duquel le service d'aide sociale à l'enfance peut prendre en charge un mineur en danger pour une durée maximale de cinq jours « *en cas d'urgence et lorsque le représentant légal du mineur est dans l'impossibilité de donner son accord* ». Aux termes de ces cinq jours, le service doit saisir l'autorité judiciaire. Le juge des enfants ou le procureur de la République peuvent alors, sur la base de l'article 375-5, prendre une ordonnance provisoire de placement (OPP). Le mineur peut par la suite être confié, notamment à un service d'aide sociale à l'enfance, sur la base de l'article 373-3.

La protection des MNA par les pouvoirs publics s'inscrit également dans le cadre posé par la convention internationale des droits de l'enfant (Cide), dont l'article 20 stipule que « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État* ». Combinées avec celles de l'article 2 qui interdisent toute discrimination fondée sur la nationalité, ces stipulations justifient que les MNA soient traités de la même manière que le seraient des enfants français se trouvant dans une situation de danger analogue.

B. LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

Premières initiatives locales

Au cours des années 2000, l'engorgement de certains départements, notamment Paris et la Seine-Saint-Denis a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des solutions plus ou moins expérimentales et locales pour organiser l'accueil des MIE.

Certaines ont été l'œuvre de l'État, comme le dispositif dit « Versini » créé en 2002¹ pour la prise en charge des MNA présents à Paris. En 2011, l'État a organisé une répartition vers une vingtaine de départements de MIE pris en charge par l'ASE de la Seine-Saint-Denis².

¹ Ce dispositif, nommé en référence à Dominique Versini, alors secrétaire d'État chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion, visait à organiser l'accueil et l'orientation des MIE avant leur prise en charge par l'ASE. Ce dispositif a rapidement été débordé par l'intensification des flux d'arrivée

² En septembre-octobre 2011, le président du conseil général de Seine-Saint-Denis a annoncé ne plus être en mesure d'accueillir les MIE qui lui étaient confiés par décision de justice. Face à ce refus de prise en charge, le parquet de Bobigny a organisé une répartition des mineurs arrivant dans le département vers une vingtaine de départements plus ou moins voisins.

Par ailleurs, plusieurs conseils généraux ont commencé à mettre en place une organisation spécifique destinée à l'accueil et à l'orientation des jeunes se présentant comme MIE. En 2011, Paris a mis en place une permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers (Paomie), fonctionnant comme un guichet unique de l'accueil des personnes se présentant comme MNA et un secteur éducatif auprès des mineurs non accompagnés (Semna), structure spécialisée de l'ASE du département.

1. Un premier dispositif issu d'un accord entre l'État et les départements

Le dispositif issu de la circulaire et du protocole du 31 mai 2013 visait à organiser une solidarité interdépartementale dans l'accueil des MIE en prévoyant que le choix du département auquel le mineur est confié par décision judiciaire « sera guidé par le principe d'une orientation nationale [qui] s'effectue d'après une clé de répartition correspondant à la part de la population de moins de 19 ans dans chaque département »¹. Les magistrats appelés à prendre une décision de placement d'un mineur étaient ainsi invités à contacter une cellule nationale créée au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)² chargée de « mettre à tout moment à disposition des parquets des informations actualisées leur permettant de savoir dans quel département il sera opportun de placer le mineur, et qui sera en mesure de l'accueillir ».

Toutefois, saisi par plusieurs départements, le Conseil d'État a jugé qu'en l'absence de disposition législative, le Garde des Sceaux ne pouvait définir ainsi les critères de l'orientation géographique des mineurs concernés et a partiellement annulé la circulaire du 31 mai 2013 dans une décision du 30 janvier 2015³.

2. La sécurisation juridique du dispositif dans la loi du 14 mars 2016 et ses décrets d'application

La loi du 14 mars 2016 a conféré une base législative au mécanisme de répartition géographique des mineurs non accompagnés afin de remédier à l'annulation partielle prononcée par le Conseil d'État⁴. Ce mécanisme résulte ainsi désormais de l'articulation de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du CASF.

¹ Circulaire du 31 mai 2013.

² Cette cellule préfigure la mission MNA.

³ CE, 30 janvier 2015 – n° 371415. Le rapport conjoint des inspections soulignait en juillet 2014 l'insécurité juridique entourant ce dispositif.

⁴ Ces dispositions, qui ne figuraient pas dans le projet de loi déposé par nos collègues Muguet Dini et Michelle Meunier, ont été introduites par le Gouvernement au cours de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

L'article L. 221-2-2 du CASF impose aux présidents de conseils départementaux de transmettre au ministre de la justice les informations dont ils disposent sur le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille dans leur département. Le ministre de la justice est lui chargé de fixer les objectifs de « répartition proportionnée » des accueils de ces mineurs entre les départements « en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique ».

À l'article 375-5 du code civil, relatif au placement provisoire des mineurs en danger, la loi du 14 mars 2016 a inscrit l'obligation pour le magistrat amené à prendre une décision de placement d'un jeune « privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille »¹ de demander 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 au regard des informations qui lui sont transmises par le ministère de la justice.

Dans une décision du 14 juin 2017², le Conseil d'État a jugé que ce mécanisme ne porte pas atteinte au pouvoir d'appréciation des magistrats et ne peut être regardé comme fixant d'autres critères de placement que celui de l'intérêt de l'enfant.

Les modalités d'application de ce mécanisme ont été précisées par le décret du 24 juin et l'arrêté du 28 juin 2016³.

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.

La clé de répartition calculée sur la base de ces informations est rendue publique au plus tard le 15 avril de chaque année. Pour 2017, la clé de répartition a été fixée par la décision du 11 avril du ministre de la justice, publiée au Journal officiel du 14 avril 2017.

¹ Il ressort de la rédaction de l'article 375-5 du code civil que cette obligation n'est valable que lorsque c'est un service d'ASE qui signale la situation du mineur.

² CE, 14 juin 2017, n° 402890.

³ Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

La clé de répartition géographique des MNA

La clé de répartition, dont les modalités de calcul sont précisées à l'article R. 221-13 du CASF et à l'article 4 de l'arrêté du 28 juin 2016, prend en compte à la fois la population de moins de 19 ans du département et l'écart observé au 31 décembre de l'année précédente entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition purement proportionnelle à la population des moins de 19 ans.

La clé de répartition, appelée K3, est calculée ainsi :

$$K3 = K1 + (0,2*K2)$$

Avec :

- K1 (clé de répartition démographique) = nombre de jeunes de 19 ans et moins dans le département/nombre total de jeunes de 19 ans et moins dans les départements de métropole.

- K2 (taux de variation relatif) = (stock théorique du département/stock réel du département)/stock réel total des départements de métropole.

- Le stock réel correspond au nombre de mineurs effectivement pris en charge en application d'une décision judiciaire, au 31/12 de l'année précédente.

- Le stock théorique correspond au stock qui aurait résulté d'une répartition strictement proportionnelle et est égal à (K1 * stock réel total des départements de métropole).

L'article R. 221-15 prévoit par ailleurs la mise en place d'un comité de suivi présidé par le ministre de la justice.

L'arrêté du 28 juin précise que seuls les départements de métropole participent au dispositif de répartition (même si tous les départements sont concernés par les dispositions relatives à la remontée d'informations). Cet arrêté mentionne par ailleurs la cellule qui avait été créée à la suite de 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.

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que, à de rares exceptions près, les propositions d'orientations formulées par la cellule sont toujours suivies par l'autorité judiciaire.

C. LA VOLONTÉ D'HARMONISER LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SE DISANT MNA

1. Les clarifications apportées par la circulaire du 31 mai 2013

Le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 visaient par ailleurs à permettre une harmonisation des conditions de prise en charge des personnes se présentant comme MNA.

Sans remettre en cause le cadre législatif résultant du droit commun de la protection de l'enfance¹, ce dispositif distinguait clairement une phase administrative de mise à l'abri et d'évaluation et une phase judiciaire débutant avec la saisine du parquet. Il proposait en outre une méthodologie pour l'évaluation de la minorité, basée sur un faisceau d'indices et reposant sur des entretiens avec le jeune.

Le rapport d'évaluation de juillet 2014² estime que l'ensemble formé par le protocole et la circulaire ont permis de fournir un cadre de référence pour l'accueil et l'évaluation des jeunes étrangers isolés.

Principaux textes pris pour organiser la prise en charge des MNA

- 31 mai 2013 : protocole État-ADF et circulaire « Taubira ».

- 30 janvier 2015 : annulation partielle de la circulaire du 31 mai 2013 par le Conseil d'État.

- 25 janvier 2016 : circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tel.

- 14 mars 2016 : promulgation de la loi n° 2016-297 relative à la protection de l'enfant donnant notamment une base législative au mécanisme de répartition géographique des MNA.

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

- 28 juin 2016 : arrêté relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Cet arrêté institue par ailleurs la cellule dite « MMNA ».

- 17 novembre 2016 : arrêté relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, fixant le référentiel national définissant les modalités d'évaluation des personnes se présentant comme MNA.

- 23 septembre 2016 : arrêté relatif à la composition et aux règles de fonctionnement du comité de suivi du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

¹ Ce cadre est notamment constitué de l'article L. 226-3 du CASF, qui confie au président du conseil départemental la mission du recueil et du traitement des informations préoccupantes et l'article L. 226-4, qui prévoit la saisine de l'autorité judiciaire en matière de protection de l'enfant.

² L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013, rapport conjoint de l'IGSJ (n° 43-14), de l'Igas (n° 2014-005R) et de l'IGA (n° 14-050/14-003/01, juillet 2014).

2. Un approche nécessairement interministérielle

La dimension complexe de la prise en charge des MNA justifie une approche interministérielle¹, qui s'est traduite dans la circulaire du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tel.

Cette circulaire rappelle le rôle que les différents services déconcentrés de l'État (services sous l'autorité du préfet de département, agences régionales de santé, services de l'éducation nationale) sont appelés à jouer pour accompagner les conseils départementaux dans leur mission de prise en charge des MNA. Des protocoles départementaux doivent préciser l'organisation de cet accompagnement.

3. La création d'un référentiel national visant à harmoniser la qualité des évaluations

a) Les apports du décret du 24 juin 2016

La loi du 14 mars 2016 a rappelé que les mineurs « *privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* » relèvent de la protection de l'enfance².

Bien que pris pour l'application de l'article L. 221-2-2 du CASF qui est relatif à la communication au ministre de la justice du nombre de MNA accueillis dans chaque département, le décret du 24 juin 2016 contient des dispositions précisant les conditions d'accueil et d'évaluation des personnes se disant mineures non accompagnées, regroupées dans une nouvelle section créée au sein du chapitre I^{er} du titre I du livre II du CASF. Dans sa décision du 14 juin 2017, le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation formé contre ce décret par l'ADF, qui soutenait que la mission de l'évaluation devait relever de l'État.

L'article R. 221-11 du CASF prévoit que, lorsqu'une personne se présente comme mineure et privée de la protection de sa famille, le président du conseil départemental doit organiser un accueil provisoire d'une durée de cinq jours et en aviser le procureur de la République comme il est tenu de le faire pour tout enfant admis dans le service de l'aide sociale à l'enfance en cas d'impossibilité de recueillir l'accord de ses représentants légaux (art. L. 223-2 du CASF).

¹ La nécessité d'une approche interministérielle était soulignée par le rapport conjoint des inspections sur le dispositif du 31 mai 2013 (recommandation n° 35).

² L'article 1^{er} de cette loi a réécrit l'article L. 112-3 du CASF relatif à la protection de l'enfance tout en conservant cette disposition.

L'accueil provisoire de cinq jours doit permettre aux services du conseil départemental de procéder « *aux investigations nécessaires* » en vue d'évaluer la situation de la personne « *au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement* ».

Au terme de ce délai de cinq jours, ou avant si l'évaluation a permis de conclure à la minorité et à l'isolement de l'intéressé, la phase de protection judiciaire doit commencer, avec la saisine du procureur de la République¹. L'accueil provisoire est alors prolongé jusqu'à ce que l'autorité judiciaire ait rendu sa décision. À l'inverse, si la situation de l'intéressé ne justifie pas sa prise en charge au titre de l'ASE, c'est-à-dire par exemple si la minorité ou l'isolement du jeune ne sont pas reconnus, une décision de refus lui est notifiée.

Il est précisé que cette évaluation, qui peut être réalisée par les services du conseil départemental ou, par délégation, par une structure associative, s'appuie « *essentiellement* » sur des entretiens conduits par des professionnels disposant d'une formation ou d'une expérience définie par un arrêté interministériel², le concours du préfet de département pour vérifier l'authenticité des documents d'identité détenus par la personne et le concours de l'autorité judiciaire lorsque des examens radiologiques osseux apparaissent nécessaires à la détermination de son âge.

b) Le référentiel national

L'article R 221-11 renvoie à un référentiel national précisant les modalités de l'évaluation, qui a été fixé par un arrêté interministériel du 17 novembre 2016. Ce référentiel reprend largement le contenu de la circulaire du 31 mai 2013, auquel il confère une valeur réglementaire.

Il précise que l'évaluation doit être « *une démarche empreinte de neutralité bienveillante* ». L'évaluateur doit analyser la cohérence des éléments recueillis au cours d'un ou de plusieurs entretiens, si nécessaire en demandant le concours de professionnels d'autres spécialités. Ces éléments constituent un faisceau d'indices permettant d'apprécier la réalité de l'âge et de la situation d'isolement alléguée (article 2). Il est par ailleurs précisé que le président du conseil départemental veille à ce que les évaluateurs disposent de la formation ou de l'expérience nécessaire et veille au caractère pluridisciplinaire de l'évaluation (article 4).

¹ Conformément aux dispositions des articles L. 223-2 du CASF et 375-5 du code civil.

² Cet arrêté du ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre de la famille et du ministre chargé de l'outre-mer n'était paru lors des travaux de vos rapporteurs.

Les éléments de l'évaluation

L'article 6 de l'arrêté du 17 novembre 2016 liste six points que l'entretien d'évaluation doit, *a minima*, aborder :

- état civil ;
- composition familiale et présence éventuelle de certains membres en France ;
- présentation des conditions de vie dans le pays d'origine et notamment sur le déroulement de la scolarité ;
- exposé des motifs de départ du pays d'origine et présentation du parcours migratoire ;
- conditions de vie depuis l'arrivée en France et d'orientation vers le lieu de l'évaluation ;
- projet de la personne, notamment en termes de scolarisation et de demande d'asile.

Au terme de l'entretien, ou des entretiens, l'évaluateur rédige un rapport d'évaluation et rend un avis motivé quant à la minorité et à l'isolement de l'évalué en indiquant le cas échéant les doutes qui subsistent. Ce rapport et cet avis sont transmis au président du conseil départemental (article 7).

Sur la base de cet avis motivé et du rapport d'évaluation, le président du conseil départemental apprécie la nécessité d'une saisine des services de l'État chargés de la lutte contre la fraude documentaire ou d'une saisine de l'autorité judiciaire, soit aux fins d'assistance éducative soit afin de solliciter la réalisation d'examens radiologiques (article 8).

L'article 9 précise enfin que la notification de refus de prise en charge doit être motivée et mentionner les voies et délais de recours applicables et que l'intéressé doit alors être informé sur les droits reconnus aux personnes majeures, « *notamment en matière d'hébergement d'urgence, d'aide médicale, de demande d'asile ou de titre de séjour* ».

III. LA PÉRIODE D'ÉVALUATION ET DE MISE À L'ABRI CRISTALLISE UNE GRANDE PARTIE DES DIFFICULTÉS CONSTATÉES

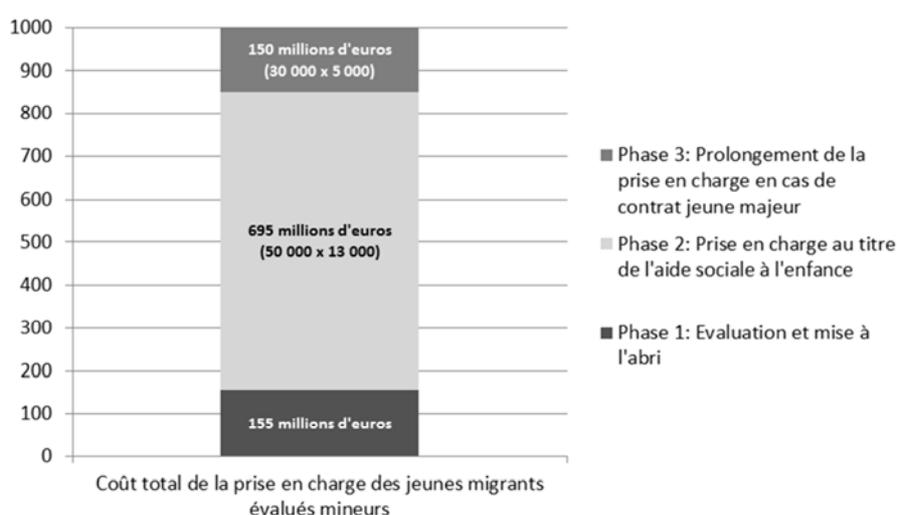
La phase de mise à l'abri et d'évaluation, essentielle pour la prise en charge des MNA, cristallise un certain nombre de difficultés de différents ordres.

A. UN COÛT FINANCIER IMPORTANT POUR LES DÉPARTEMENTS ET UNE COUVERTURE PAR L'ÉTAT INSUFFISANTE

1. La période de mise à l'abri et d'évaluation représente une charge importante pour les départements

On ne dispose pas à ce jour de données chiffrées précises sur le coût total de la phase de mise à l'abri. L'ADF estime le coût annuel total de la prise en charge des jeunes migrants, **depuis leur arrivée sur le territoire jusqu'à leur majorité**, à environ **un milliard d'euros pour 2016**. Afin d'isoler le coût spécifique de la phase de mise à l'abri, il convient d'en extraire le coût relatif au placement auprès de l'aide sociale à l'enfance, estimé à 695 millions d'euros (sur la base d'un coût moyen annuel de 50 000 euros pour 13 000 MNA¹) et le coût relatif aux prolongements dus aux contrats « jeune majeur » estimé à 150 millions d'euros (sur la base d'un coût moyen annuel de 30 000 euros pour 5 000 jeunes majeurs isolés). **Restent donc 155 millions d'euros consacrés à la phase de mise à l'abri.**

Coût pour les départements de la prise en charge des MNA en 2016



Source : ADF

¹ Ces estimations sont fondées sur le nombre de prises en charge au titre de l'Ase en 2016, susceptibles d'augmenter en 2017.

2. Une compensation forfaitaire par l'État qui ne tient pas compte de la réalité de la durée de l'évaluation

Le protocole d'accord¹ du 31 mai 2013 prévoyait la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses supportées par les départements au titre de la période d'évaluation, à hauteur de 250 euros par jour et dans la limite des cinq jours de recueil administratif provisoire prévus par le CASF. Cet accord a été consacré par le décret du 24 juin 2016 qui charge le comité de gestion du fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) de définir les modalités de remboursement forfaitaire par l'État au département (art. R. 221-12 du CASF). Une décision du 5 septembre 2016 maintient les paramètres issus de l'accord de mai 2013.

Bien que le coût journalier de la prise en charge varie d'un département – et d'un mode d'hébergement – à l'autre, le montant forfaitaire de 250 euros par jour n'est pas disproportionné par rapport au coût réel.

A l'inverse, la durée de cinq jours apparaît largement inférieure à la durée réelle des évaluations. Il n'existe pas de statistiques nationales relatives à la durée réelle des évaluations mises à part celles de l'agence des services de paiement (ASP), chargée du remboursement, qui font apparaître une durée moyenne proche de quatre jours. Ces données souffrent néanmoins d'un important biais de construction dans la mesure où les départements ne déclarent que les jours d'évaluation éligibles à un remboursement, c'est-à-dire au maximum cinq jours par jeune évalué.

Vos rapporteurs n'ont en revanche pas pu disposer de chiffres consolidés sur la durée des évaluations menées par les départements excédant le délai de cinq jours. Plusieurs auditions ont fait remonter certaines données pour l'Ile-de-France (60 jours pour la Seine-Saint-Denis, 30 jours pour Paris, 20 jours pour le Val d'Oise), qui sont illustratives des départements les plus engorgés. De plusieurs jours à plusieurs mois, la longueur de ces délais, déplorée tant par l'ADF que par les conseils départementaux rencontrés par vos rapporteurs, semble essentiellement due aux périodes de vérification documentaire mais peut être réduite par une meilleure organisation².

<p>Proposition n° 2 : organiser la collecte des durées réelles d'évaluation par les départements excédant le délai de cinq jours.</p>
--

¹ Le rapport conjoint IGSJ/Igas/IGA de 2014 rappelait que la compensation par l'État des charges relatives aux MNA ne présentait **aucun caractère obligatoire**, l'évaluation de ces publics ne résultant pas d'un transfert de compétence mais de la compétence désignée du conseil départemental.

² Cf infra.

3. La prise en charge par l'État ne couvre qu'un dixième des coûts supportés par les départements

Les crédits alloués par l'État à la prise en charge des MNA ont pour vecteur le FNFPE, créé par la loi du 5 mars 2007¹ et dont les statuts ont été précisés par un décret du 18 août 2015².

Une décision du 16 février 2016 fixe à 12 848 691 euros le montant des crédits affectés pour 2016 au remboursement des départements, montant augmenté de 3 651 309 euros par une décision du 15 novembre 2016, qui porte ainsi à **16 500 000 euros le total des crédits du FNFPE dédiés à l'hébergement et à l'évaluation des MNA sur l'exercice 2016.**

	2013	2014	2015	2016	2017 (p)
Dotations du FNFPE à la prise en charge des MNA (<i>en euros</i>)	10 365 266	8 671 750	12 296 750	16 493 000	15 260 000 ³

Source : ASP

La participation du FNFPE couvre ainsi 10,6 % des 155 millions d'euros engagés par les départements au titre de la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

Les termes du décret du 18 août 2015 visent plus spécifiquement l'une des deux enveloppes financières du fonds, dont une partie est explicitement consacrée au « *remboursement des dépenses engagées par les départements dans le cadre du financement de la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des enfants sans représentant légal sur le territoire français* », en laissant toutefois au comité de gestion du fonds la liberté de définir les modalités de ce remboursement.

Il est nécessaire d'apporter une précision sur l'origine des crédits qui abondent le FNFPE. La loi du 5 mars 2007 prévoit que ces derniers soient constitués par un versement de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et par un versement annuel de l'État fixé en loi de finances (ils figurent plus spécifiquement à **l'action 17 du programme 304**). En 2016, le versement de l'État s'élevait à 14 000 000 euros⁴. En conséquence de la fongibilité des crédits du FNFPE, on en déduit que la participation effective de la Cnaf à la prise en charge des MNA se chiffre à 2 500 000 euros. **La loi de finances pour 2017 a prévu une élévation du montant annuel versé par l'État à 15 260 000 euros, soit une progression de 9 %, que le FNFPE abondera probablement en fin d'exercice.**

¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, article 27.

² Décret n° 2015-1013 du 18 août 2015 modifiant certaines dispositions du décret du 17 mai 2010 relatif au Fonds national de financement de la protection de l'enfance.

³ Ce chiffre est sans doute appelé à être accru en fin d'exercice 2017, le FNFPE ayant pris l'habitude d'un abondement de crédits supplémentaires.

⁴ D'après le projet annuel de performance du programme 304 du PLF 2017.

La traçabilité des crédits de ce versement annuel n'est pas très aisée. Elle ne figure explicitement au projet annuel de performance du programme 304 que depuis le PLF 2017. Ce n'est qu'à l'occasion d'une question écrite de notre collègue Christian Namy que le Gouvernement a donné à son propos quelques précisions, plutôt lacunaires¹.

Proposition n° 3 : systématiser la traçabilité des crédits de l'État abondant le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE).

4. Une renégociation de la participation de l'État est donc nécessaire

L'évaluation des personnes se présentant comme MNA apparaît comme un corollaire de la mission de prise en charge des mineurs en danger, ainsi que l'a souligné le Conseil d'État dans sa décision du 14 juin 2017. Si vos rapporteurs ne considèrent donc pas que l'intégralité de la charge correspondant à cette évaluation devrait relever de l'État, il apparaît néanmoins souhaitable que la participation financière de ce dernier soit augmentée. En effet, la prise en charge des MNA constitue pour les départements une charge tout à fait exogène, sur laquelle ils n'ont aucune prise.

La proposition de loi Arthuis

Suite à l'adoption du protocole du 31 mai 2013, notre ancien collègue Jean Arthuis (UDI-UC - Mayenne) a déposé une proposition de loi² ayant pour objet de remédier au partage insatisfaisant de la charge financière entre les départements et l'État, liée à la phase d'évaluation.

Ce texte prévoyait trois mesures :

- le **transfert intégral des frais relatifs aux mineurs isolés étrangers à la charge de l'État**. Le texte étendait ce transfert de financement non seulement à la phase d'évaluation mais également à toute prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance ;

- la **mise en place d'un ou plusieurs centre d'hébergement régional ou interrégional** ayant compétence pour accueillir et héberger les mineurs isolés étrangers. La mesure avait pour ambition de soulager les capacités d'hébergement des départements, mises en tension par l'afflux de jeunes migrants ;

- la **construction d'un fichier informatique** relevant les empreintes digitales et la photographie des mineurs isolés étrangers.

¹ Question écrite n° 10454 de M. Christian Namy, réponse publiée dans le JO du Sénat du 15 janvier 2015.

² Proposition de loi relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers, session ordinaire de 2013-2014, déposée le 20 novembre 2013, n° 154.

En raison de la création d'une charge nouvelle pour l'État, l'article 40 de la Constitution fut opposé aux deux premières séries de mesures. Les autres dispositions ne furent pas adoptées en séance publique.

Vos rapporteurs, sensibles à l'alarme portée par cette proposition de loi quant au défaut financier de l'État dans une phase de mise à l'abri relevant pourtant de sa compétence migratoire, souhaitent toutefois que soit maintenue la participation des conseils départementaux, qui ont vocation à poursuivre la prise en charge en cas de minorité avérée.

L'ADF a annoncé à vos rapporteurs qu'une négociation avec le cabinet du premier ministre avait pour l'heure abouti à l'engagement pris par l'État de renforcer sa participation financière. La proposition de l'État consisterait à prendre en charge une part de la mise à l'abri calculée comme suit : **pour toute arrivée de jeune migrant au-delà du seuil de 13 000, l'État verserait 12 000 euros** (30% du chiffre qu'il retient pour la prise en charge d'un MNA, soit 40 000 euros).

Proposition n° 4 : relancer la négociation entre l'État et l'assemblée des départements de France relative au financement par l'État de la phase de mise à l'abri.

B. LA SATURATION DU DISPOSITIF DE MISE À L'ABRI

1. Évaluation et mise à l'abri : un conflit d'intérêts ?

À titre liminaire, vos rapporteurs ont été alertés sur le possible **conflit d'intérêts** qui consistait pour les conseils départementaux à confier aux mêmes délégataires du service public, très souvent des acteurs associatifs, **les deux missions d'évaluation et de mise à l'abri**. En effet, il peut être difficile d'évaluer objectivement la minorité de personnes dont on gère également l'hébergement, qui devra prendre fin en cas d'évaluation négative. Plusieurs témoignages de ces situations ont été recueillis par l'auteure d'un ouvrage sur la question¹, que vos rapporteurs ont pu rencontrer.

¹ R. Le Berre, *De rêves et de papiers*, Paris, La Découverte, 2017.

Le seul exemple de séparation organique de ces deux missions recensé par votre rapporteur est, pour l'heure, celui de **Paris** où deux acteurs associatifs distincts se partagent l'évaluation (La Croix-Rouge) et la mise à l'abri (France Terre d'asile). Concernant un des départements recueillant le plus de jeunes migrants en attente d'évaluation, ce choix semble judicieux et devrait être étendu. À ce titre, il paraîtrait pertinent que les conseils départementaux, dans la mesure du possible et chaque fois que la présence d'acteurs associatifs le permet, émettent des **appels à projets distincts** pour les deux missions d'évaluation et de mise à l'abri, avec impossibilité de cumul.

Proposition n° 5 : inciter les conseils départementaux à émettre, chaque fois que possible, des appels à projets distincts pour les deux missions d'évaluation et de mise à l'abri, avec impossibilité de cumul.

2. Les acteurs chargés de l'hébergement d'urgence

a) Des structures dédiées gérées par les acteurs associatifs

L'importante augmentation du flux de demandes de prise en charge par des MNA a mécaniquement placé **sous tension** les **capacités d'hébergement disponibles des départements**.

(1) L'inadaptation des structures classiques de l'aide sociale à l'enfance

Le premier constat posé par vos rapporteurs est celui d'une **inadaptation des structures classiques de l'hébergement d'urgence pour enfants**. En premier lieu, en raison de l'incertitude pesant sur la minorité des jeunes en attente d'évaluation, leur hébergement dans des structures exclusivement dédiées aux mineurs ne paraît pas souhaitable. En second lieu, les deux types d'établissements les plus fréquents, foyers départementaux de l'enfance (FDE) et maisons d'enfants à caractère social (Mecs), semblent en effet ne pas tout à fait convenir au public très spécifique de jeunes isolés étrangers ayant connu des parcours migratoires difficiles.

Les FDE et les Mecs sont avant tout destinés à des enfants ou jeunes majeurs dont les familles se trouvent en difficulté momentanée ou durable les empêchant d'en assumer la charge et l'éducation. Au vu des problèmes auxquels elles ont à faire face, ces structures ont une **mission traditionnelle d'accueil long** de publics **dont la situation familiale présente un danger**.

Or, la situation particulière ainsi que les besoins des MNA sont tout autres. La plasticité de la notion de danger et la compétence du juge des enfants en matière de MNA ont pu engendrer une **assimilation contreproductive** de ces mineurs et des publics plus « classiques » de l'aide sociale à l'enfance. La quasi-intégralité des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont pourtant mis l'accent sur **la distinction nécessaire à opérer**

entre ces deux publics. Le danger qui menace les MNA est avant tout lié à leur isolement sur le territoire français, et non aux carences de leur cadre familial. De ce fait, leur exposition à des structures peu équipées pour répondre à leurs besoins et où les phénomènes de délinquance sont courants serait de nature à aggraver leur situation plus qu'à l'améliorer. De plus, la phase d'évaluation de la minorité n'ayant normalement pas vocation à s'étendre dans le temps, il paraît inadéquat d'offrir aux MNA un hébergement d'urgence dans des structures spécialisées dans l'accueil long.

Vos rapporteurs ont relevé au cours de leurs travaux que cinq départements métropolitains ont chargé des structures d'aide sociale à l'enfance de droit commun de la mise à l'abri d'urgence des jeunes en attente d'évaluation. Trois de ces cinq départements ayant connu en 2015 un nombre de demandes d'évaluation supérieur à 100, on ne peut qu'inciter les départements concernés par un afflux important à s'équiper de dispositifs dédiés.

(2) Un modèle d'hébergement d'urgence spécifique

Les conseils départementaux recourent, dans leur majorité, à un **modèle d'hébergement spécifique pour les jeunes en attente d'évaluation**. Ils font souvent intervenir un acteur associatif recruté sur la base d'un appel à projet, délégataire du conseil départemental pour la mise à l'abri du jeune, gestionnaire d'une structure d'accueil dont le bâti est mis à sa disposition par le conseil départemental et rémunéré sous la forme d'un **prix de journée individuel**. Ces prix de journée doivent pouvoir financer l'hébergement du jeune ainsi que son encadrement par des éducateurs-évaluateurs spécialisés.

Ces appels à projet donnent lieu à des réalisations de nature très diverse. Chaque conseil départemental doit dans les faits rendre un arbitrage entre la capacité du service d'accueil qu'il organise et le niveau du prix de journée qu'il lui attribue. Alors que les prises en charge dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance donnent lieu au versement d'un prix de journée moyen de 150 euros¹, certains responsables associatifs estiment **le niveau minimal du prix de journée de l'hébergement d'urgence des jeunes migrants non-accompagnés à 90 euros**. Plusieurs départements parviennent à construire des appels à projet à des niveaux de prix de journée proches, dont sont signataires plusieurs grandes associations particulièrement présentes en la matière.

Le département du **Pas-de-Calais** a prévu que son établissement d'accueil et d'accompagnement vers l'autonomie pour mineurs isolés étrangers de Saint-Omer, géré par France Terre d'asile, soit pourvu d'un dispositif de maraude et de mise à l'abri d'urgence financé au prix de journée de 85 euros et d'une capacité de 45 places. Le département du **Val-d'Oise** a équipé le lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny, géré

¹ Le coût annuel d'une prise en charge par l'aide sociale à l'enfance étant évalué à environ 50 000 euros.

par la Croix-Rouge, d'un service d'accueil d'urgence financé au prix de journée de 80 euros et d'une capacité de 40 places. Le département du **Morbihan** a fait de même en instaurant une plateforme d'urgence, gérée par la fondation des Apprentis d'Auteuil, financée au prix de journée de 83 euros et d'une capacité de 30 places.

On constate dans les trois cas que la capacité permise par un prix de journée de ce niveau **ne permet d'absorber pour les trois départements respectifs que 18 %, 15 % et 26 % des jeunes en attente d'évaluation**¹.

D'autres départements ont préféré assurer l'accueil d'urgence de l'intégralité des jeunes isolés étrangers de leur territoire en équipant leur service d'accueil d'une capacité étendue. Ils furent néanmoins contraints, en conséquence, de financer ces structures à des niveaux de prix de journée dont les acteurs associatifs s'accordent à dire qu'ils sont insuffisants.

Quel que soit l'arbitrage rendu par le conseil départemental, il se trouve donc confronté au **dilemme suivant** : offrir un accueil d'urgence décent à une seule fraction des demandeurs de prise en charge ou sacrifier la qualité de l'accueil à son extension à l'ensemble des demandeurs.

(3) Le partenariat avec d'autres structures existantes : les FJT

Afin de contourner cet obstacle, plusieurs départements ont tenté, en plus de l'ouverture de services d'accueil d'urgence, de **construire des partenariats avec des structures existantes** qui paraissent plus adaptées que les FDE ou les Mecs, comme par exemple les **foyers de jeunes travailleurs (FJT)**. Ces structures sont des résidences louant des chambres à de jeunes travailleurs vivant seuls, âgés de 16 à 25 ans, exerçant une activité professionnelle, en stage ou en apprentissage. Ce type d'hébergement paraît plus adapté aux jeunes isolés étrangers, dans la mesure où il les expose à une cohabitation de profils similaires.

L'option du partenariat avec les FJT a notamment été exploitée par le département de la Manche, qui est parvenu à y réserver 10 places pour les jeunes en attente d'évaluation. C'est aussi le cas de la Mayenne, de la Drôme, de l'Isère et du Nord notamment. Cette solution, dont vos rapporteurs sentent bien qu'elle est difficilement généralisable en raison du faible maillage de FJT sur le territoire, mérite pourtant d'être davantage exploitée. Les services offerts par les FJT, qui cumulent une fonction de logement et d'accompagnement socio-éducatif, semblent bien plus adaptés au profil spécifique des jeunes migrants en attente d'évaluation que les structures d'hébergement classiques de l'aide sociale à l'enfance. **Ces hébergements pourront, selon les cas, être prolongés en cas de minorité.**

Par ailleurs, les prix de journée versés aux FJT, autour de 70 à 80 euros, sont potentiellement **sources d'économies pour les conseils départementaux dans la mise à l'abri.**

¹ D'après les données de l'ADF.

Proposition n° 6 : inciter les conseils départementaux, là où cela leur est possible, à développer des hébergements d'urgence dans les foyers de jeunes travailleurs.

b) Le recours aux établissements hôteliers

Dans l'écrasante majorité des cas, les gestionnaires de structures d'accueil sont dans l'incapacité d'héberger la totalité des jeunes demandeurs de prise en charge et les partenariats avec les structures existantes ne permettent pas d'absorber le reliquat. La règle du « premier arrivé, premier hébergé » mène à la saturation rapide des locaux de l'association et contraint, d'après le témoignage de certains responsables associatifs, le jeune à trouver un abri de fortune le temps de son évaluation¹. Il leur est en effet impossible, du fait de leur minorité supposée et pourtant en cours de probation, de solliciter les services d'hébergement du 115, réservés aux majeurs.

En conséquence, le **recours à l'accueil hôtelier**, d'abord sporadique, a connu un essor important sous la poussée des arrivées de jeunes et la difficulté éprouvée par les conseils départementaux à faire évoluer leur offre de logements². **L'hébergement hôtelier est aujourd'hui la principale forme d'hébergement d'urgence**. Il peut prendre plusieurs aspects : la mise à disposition de quelques chambres dans des hôtels standardisés ou la spécialisation d'établissements entiers. Dans les deux cas, l'hôtelier est directement rémunéré par le conseil départemental.

Au cours de leurs déplacements, vos rapporteurs ont pu prendre la mesure de ce phénomène, dont les conseils départementaux assurent qu'il n'intervient que de façon subsidiaire. Malgré le caractère inadéquat de ce type d'hébergement, certaines associations délégataires de la mise à l'abri prennent des mesures organisationnelles destinées à limiter l'isolement des jeunes concernés.

L'exemple du LAO de Taverny

Le LAO de Taverny prend en charge l'évaluation et la mise à l'abri d'urgence des jeunes isolés étrangers du département du Val d'Oise, sur délégation du conseil départemental. En mars 2017, 90 jeunes sont pris en charge par le LAO, dont 60 à 70 sont hébergés en établissement hôtelier. Le critère d'hébergement est alors celui de la vulnérabilité apparente, évaluée par un salarié de l'association. À ce titre, toutes les jeunes filles qui se présentent comme MNA au LAO sont hébergées sur place.

¹ Le livre de Mme R. Le Berre (*idem* p. 45) livre une illustration poignante de ces situations, qui ont toutes été vécues par l'auteur.

² La problématique de l'hébergement hôtelier concerne également les sans-abris majeurs.

L'hébergement à l'hôtel est réparti sur quatre à cinq établissements, qui ne sont pas entièrement consacrés à ce type d'accueil. Le même salarié de l'association, qui a le statut d'aide de vie, y assure un passage quotidien ainsi qu'un portage de repas tous les deux jours. L'attribution de ces tâches à un agent unique complique de façon importante une mission pourtant essentielle et d'autant plus cruciale que la phase d'évaluation et de mise à l'abri peut s'étendre dans le Val d'Oise sur plusieurs semaines. De toute évidence, le prix de journée accordée par le conseil départemental (180 euros) ne permet pas l'embauche d'un autre aide de vie dans l'immédiat, même si des négociations sont en cours.

Malgré l'hébergement à l'hôtel, le LAO organise plusieurs moments de regroupement dans ses locaux pour la réalisation de bilans de soins ou d'éducation.

Vos rapporteurs se sont montrés très intéressés par le modèle proposé par le LAO de Taverny. Contraints au recours à l'hébergement hôtelier en raison de l'exposition particulière du département du Val d'Oise aux flux de jeunes isolés étrangers, les gestionnaires du LAO ont pris le parti de ne pas aggraver l'isolement de ces jeunes en attente d'évaluation en organisant plusieurs moments de réunion dans les locaux de l'association. En prodiguant des bilans de soins ou des temps de scolarité supplémentaires, le LAO prend certes le risque d'une anticipation sur les résultats de l'évaluation de minorité, mais vos rapporteurs se montrent favorables à ce genre d'initiative, qui privilégie la souplesse à l'accentuation de l'isolement des jeunes non évalués.

Dans la mesure où le phénomène de l'hébergement à l'hôtel ne connaîtra vraisemblablement pas d'endigement à court terme, vos rapporteurs s'étonnent que **la pratique de contrôles de salubrité des établissements par les équipes départementales soit aussi peu fréquente**. La presse, de même que de nombreux responsables associatifs, se sont faits l'écho de conditions d'hébergement souvent sommaires, suscitant fort peu de réaction des pouvoirs publics. C'est pourquoi vos rapporteurs préconisent que les hébergements à l'hôtel se fassent dans le cadre d'une **convention passée entre le conseil départemental et l'établissement**, comprenant une liste minimale d'engagements d'hygiène et de sécurité ainsi qu'un rythme minimal de contrôle des lieux.

Proposition n° 7 : encadrer les mises à l'abri d'urgence en établissement hôtelier par une convention définissant les conditions minimales d'hygiène et de sécurité, passée entre l'établissement et le conseil départemental.

c) L'accueil bénévole : une option à limiter

Plusieurs responsables associatifs ont mis en garde vos rapporteurs contre le développement des **initiatives citoyennes spontanées** visant à héberger des jeunes isolés étrangers en attente d'évaluation¹. Pour louable que soit l'intention, elle présente des risques importants qui conduisent vos rapporteurs à exprimer de grandes réserves à son endroit. Vos rapporteurs souhaitent avant tout rappeler que l'accueil d'un jeune isolé étranger par une famille bénévole ne peut se faire qu'**après l'émission par le parquet d'une ordonnance de placement provisoire (OPP)**. Tout hébergement offert sans décision judiciaire engage la responsabilité personnelle de l'accueillant.

Outre cette étape indispensable, d'autres risques relatifs à la mise à l'abri concernent autant la personne hébergée que la famille bénévole. Cette dernière, en assurant l'accueil d'une personne dont la minorité n'est pas confirmée, peut s'exposer à des poursuites pour hébergement d'une personne en situation d'irrégularité sur le territoire français. De plus, l'accueil d'un jeune arrivé au terme ou à l'étape d'un parcours migratoire souvent long et éprouvant suppose des qualifications indispensables qui ne peuvent dispenser les familles d'accueil d'un **agrément délivré par les services de l'aide sociale à l'enfance**.

Vos rapporteurs ne peuvent donc qu'encourager les conseils départementaux à limiter, dans le cadre de leurs appels à projet, la possibilité pour leurs délégataires de recourir à cette forme d'hébergement d'urgence.

3. Les cas d'ineffectivité de mise à l'abri

De très nombreux acteurs publics et associatifs rencontrés par vos rapporteurs ont déploré qu'une double saturation des structures d'accueil et des établissements hôteliers conduise de nombreux jeunes à **ne bénéficier d'aucune mise à l'abri dans le délai d'attente de leur évaluation**.

Le premier grief dont se font l'écho plusieurs associations ainsi que le Défenseur des droits, concerne l'**absence totale de prise en charge** dont seraient victimes plusieurs demandeurs à l'entrée du dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers (Démie) de Paris. Des « **refus-guichet** » seraient constatés en Seine-Saint-Denis, l'autre grand département concerné par les flux d'arrivée. Ces pratiques ont été notamment rapportées par le collectif « Accompagnement et défense des jeunes isolés étrangers » (Adjie), qui soutient que, depuis septembre 2016, plus d'une cinquantaine de jeunes se sont vus refuser une prise en charge sans qu'aucune décision administrative ne leur soit notifiée.

¹ Cette pratique semble s'être particulièrement développée dans l'Isère, où l'association délégataire du dispositif d'accueil d'urgence des mineurs isolés étrangers fait appel au bénévolat pour l'hébergement d'urgence.

Une décision du Défenseur des droits semble confirmer ce fait : il lui a en effet été signalé des « *refus de guichet* » qui « *ne semblent s'expliquer que par le physique du jeune qui se présente, et seraient plus nombreux en période de particulière affluence* ». Il a tenu à cette occasion à rappeler que « *tous les jeunes qui se présentent comme mineurs non-accompagnés doivent impérativement faire l'objet d'une évaluation socio-éducative conforme aux missions qui leur sont dévolues* ». Auditionnée, la Ville de Paris a au contraire affirmé que tout jeune se présentant au Démie faisait l'objet d'une mise à l'abri.

La mise à l'abri et l'évaluation des jeunes isolés étrangers arrivant à Paris

L'agglomération parisienne est un des territoires français les plus touchés par l'élévation récente des arrivées de jeunes isolés étrangers. Passé de 1 300 en 2015 à près de 2 000 en 2016, le nombre des jeunes isolés étrangers évalués mineurs représente aujourd'hui environ un tiers des effectifs de la prise en charge de l'aide sociale à l'enfance de Paris.

Le rythme d'accroissement de ces arrivées a nécessité que l'autorité départementale repense son dispositif de mise à l'abri et d'évaluation. Auparavant uniquement géré par l'association France Terre d'asile, le dispositif de primo-accueil est depuis avril 2015 structuré autour de deux piliers :

- le **dispositif de mise à l'abri en urgence** (DMAU), toujours géré par France Terre d'asile, assurant la **mise à l'abri hôtelière** des jeunes migrants en attente d'évaluation. La capacité de cette mise à l'abri s'élève en décembre 2016 à 216 places, réparties sur 10 établissements hôteliers ayant autorisation d'exploitation ;

- le **dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers** (Démie), géré par la Croix Rouge, est ouvert depuis le 18 janvier 2016, pour assurer le premier accueil, l'évaluation et l'orientation des jeunes migrants.

Afin de remédier aux lacunes d'une mise à l'abri essentiellement hôtelière (dont le budget pour 2016 représente 3,9 millions d'euros), la régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) a mené plusieurs projets en partenariat avec l'association France Terre d'asile (Maison du jeune réfugié, Dispositif de mise à l'abri Stendhal) qui furent progressivement abandonnés. La RIVP a récemment acquis un **bâtiment de 600 m²** pour l'hébergement d'urgence de « *jeunes migrants autonomes en attente d'évaluation de minorité* », que le département de Paris a cette fois choisi de **déléguer à l'association Coallia**¹. Ce bâtiment, d'une capacité de **31 places**, sera financé par le département à hauteur de 1 161 730 euros, soit un prix de journée d'environ 105 euros.

¹ Délibération du Conseil de Paris, séance des 27, 28 et 29 mars 2017, 2017 DASES 157 G.

Le deuxième cas d'ineffectivité de mise à l'abri concerne les jeunes dont l'évaluation est prévue, mais à **qui aucune solution d'hébergement, même hôtelière, n'est proposée dans le délai**, parfois long, qui la précède. Ces cas-là sont notamment détectés au gré de maraudes menées par les associations. Vos rapporteurs souhaitent rappeler, à la suite du Défenseur des droits, que l'obligation de mise à l'abri des jeunes en attente de l'évaluation de leur minorité, est une **obligation légale** incombant aux autorités publiques.

Plusieurs acteurs associatifs ont par ailleurs informé vos rapporteurs d'autres cas d'absence de prise en charge, qui s'expliquent quant à eux par un **éloignement volontaire** de certains mineurs isolés étrangers des circuits de la mise à l'abri. L'actualité a apporté l'exemple particulièrement frappant d'un groupe d'une centaine de jeunes Marocains, repérés par la mairie de Paris dans le 18^e arrondissement de la capitale.

L'appréhension de ce phénomène semble appeler des pouvoirs publics une réponse différente de celle habituellement déployée. Les acteurs publics de la prise en charge fondent leur action sur **le postulat d'une présentation spontanée** des jeunes isolés étrangers aux services chargés de l'évaluation. Or, c'est à une situation inédite d'isolement volontaire de ces jeunes qu'on se trouve ici confronté. D'après vos rapporteurs, le dispositif tel qu'il est actuellement pensé s'applique mal de ces situations spécifiques : la place des acteurs associatifs est insuffisamment définie et le délai de cinq jours est beaucoup trop limité.

Juridiquement, **le droit de la mise à l'abri d'urgence d'une personne dont la minorité n'est pas avérée n'est pas clairement défini par la loi**. Aux termes de la circulaire de 2016, la responsabilité en incombe au département, mais l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles limite les cas d'intervention du conseil départemental aux mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel, aux femmes enceintes et aux mères isolées.

Pour tous les autres publics, l'article L. 121-7 du même code dispose que « *les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion* » sont « *à la charge de l'État* ». Certains départements ont pu se prévaloir de cette ambiguïté juridique pour justifier de l'ineffectivité de la mise à l'abri, jusqu'à ce qu'un arrêt du Conseil d'État¹ précise que le **conseil départemental ne peut refuser la mise à l'abri** « *au seul motif qu'il incombe en principe à l'État d'assurer [l'] hébergement* », tout en précisant que lui reste ouverte la faculté de « *rechercher la responsabilité de l'État en cas de carence avérée et prolongée* ».

¹ Conseil d'État, 30 mars 2016, Département de Seine-Saint-Denis, n° 382437.

4. L'appel aux dispositifs préfectoraux dans les départements particulièrement touchés

Le déplacement de vos rapporteurs dans le département du Nord, particulièrement concerné en raison du phénomène de concentration de populations migrantes dans le Calaisis débouchant sur des **arrivées massives de MNA à Lille et à Morbecque**, leur a permis de poser la question du recours aux dispositifs préfectoraux.

La situation particulière du Nord

La question des MNA est particulièrement prégnante dans le Nord avec le développement du campement de Linière à Grande-Synthe et le développement de campements sauvages autour du Jardin des Olieux à Lille.

Le campement de Grande-Synthe rassemble 1 500 personnes dont 108 enfants qui ne sont pas tous isolés. La plupart expriment un refus de prise en charge en France et souhaitent passer au Royaume-Uni. Les modalités de la prise en charge doivent donc prendre en compte les particularités de ces parcours migratoires.

Dans le cas spécifique du Nord, la collectivité territoriale et la préfecture se sont associées pour mettre en place une structure temporaire dédiée, le **Caomie**, dont deux sont situés à Morbecque et Lille. S'y ajoutent des **centres de répit** pour 80 jeunes en attente d'évaluation et d'orientation, qui sont censés prendre la suite des Caomie.

La mise à l'abri des jeunes isolés étrangers installés dans les campements de fortune au sein de la ville a été globalement **assurée par les services de la préfecture**. Les jeunes isolés ont tous été accueillis dans les locaux d'un ancien centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) sis à Cassel reconverti par la préfecture en **centre de répit temporaire et collectif (CRTC)** dans l'attente de leur évaluation. Cet accueil s'est fait par délégation des services préfectoraux à l'Association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle (Afeji). Il a donné lieu au versement d'un **prix de journée de 163 euros**. La fermeture du CRTC était prévue pour le 31 mars 2017.

Sur les 46 personnes mises à l'abri, une quinzaine a introduit une demande d'asile et s'est vu offrir des places d'hébergement pour demandeurs d'asile. Une dizaine de jeunes a demandé l'examen de leur situation par le juge des enfants : ils ont été reconnus mineurs et placés sous la protection du conseil départemental du Nord. Une vingtaine de jeunes ayant été évalués majeurs sont encore au 31 mars en attente de la décision du juge des enfants qu'ils ont saisi. En accord avec le conseil départemental, **l'État a fait le choix de les maintenir sous sa protection**, dans l'attente de la décision du juge. Ainsi, le CRTC de Cassel a fermé ses portes le 31 mars, conformément aux dispositions qui régissent la veille hivernale, 21 jeunes bénéficiant de la protection de l'État jusqu'au jugement de leur affaire.

La question de l'accueil des mineurs non-accompagnés étant étroitement liée dans le département aux conséquences de la crise migratoire, **l'implication de la préfecture dans la mise à l'abri des jeunes en attente d'évaluation** fut commandée par l'urgence (occupation de lieux publics) et s'est faite en quelque sorte en marge des dispositions expresses des textes.

Une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lille rendue le 20 octobre 2016¹ semble aller dans le sens d'un **partage plus pragmatique des compétences**. L'ordonnance considère « *qu'il appartient aux autorités de l'État [...] de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique ou sociale* », et limite expressément les autorités du département à « *prendre en charge l'hébergement et [à] pourvoir aux besoins des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance* ».

Vos rapporteurs saluent le choix fait dans le département du Nord **d'associer les autorités de l'État à la mise à l'abri des jeunes en attente d'évaluation**. Ils y voient plusieurs avantages :

- dans les départements particulièrement concernés par la crise migratoire, l'accueil d'urgence des jeunes migrants semble aller naturellement dans le **prolongement de la compétence régalienn**e en matière migratoire ;

- les autorités préfectorales disposent de la compétence générale de mise à l'abri des migrants majeurs, mais également des familles de migrants avec enfants. La césure de compétence avec le conseil départemental pour ce qui concerne les mineurs migrants isolés paraît peu justifiée au regard de l'expertise préfectorale en la matière et d'autant plus que la **notion d'isolement ne fait pas toujours l'objet d'une appréciation claire** ;

- par ailleurs, les autorités préfectorales semblent mieux outillées et mieux dotées pour assurer une mission que les conseils départementaux, tant humainement que financièrement, peuvent peiner à remplir. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, la préfecture, responsable opérationnel de programme, attribue des crédits du programme budgétaire 177 pour aider à l'hébergement d'urgence des MNA (600 000 euros en 2016), normalement couvert par les crédits du programme 304.

<p>Proposition n° 8 : développer, pour la phase d'évaluation et de mise à l'abri, des partenariats entre conseil départemental et autorités de l'État, notamment sur le volet de l'hébergement d'urgence.</p>
--

¹ N° 1607652.

C. LES DIFFICULTÉS DE L'ÉVALUATION DES PERSONNES SE PRÉSENTANT COMME MNA

1. La phase d'évaluation est cruciale

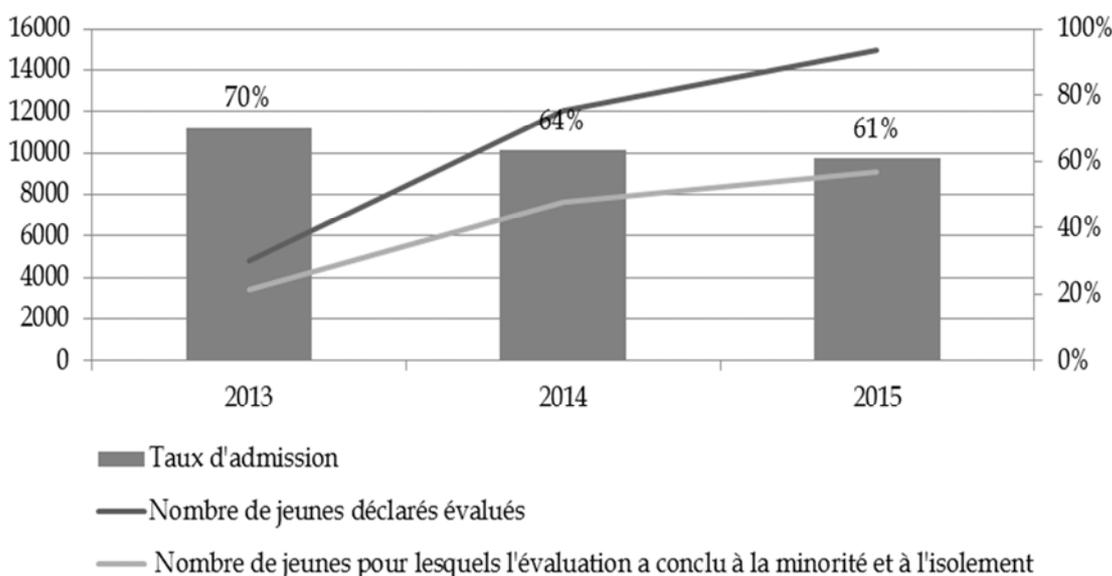
a) L'importance de déterminer la réalité de la minorité alléguée

Alors que les conseils départementaux sont confrontés à un afflux auquel leurs capacités d'hébergement ne leur permettent pas de faire face, il apparaît qu'une partie importante des personnes se présentant comme MNA sont finalement évaluées majeures. Dans une moindre mesure, l'évaluation peut faire apparaître que l'intéressé n'est pas isolé.

Les données communiquées à vos rapporteurs par l'agence des services de paiement (ASP),¹ font apparaître que, entre le troisième trimestre 2013 et le deuxième trimestre 2016, 39 515 personnes ont fait l'objet d'une évaluation, dont 24 136, soit 61 % ont été déclarées mineures et isolées. Toutefois, on observe un net fléchissement de ce taux, qui est passé de 70 % en 2013 à 49 % au second trimestre 2016.

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que la part des évaluations concluant à la minorité et à l'isolement est aujourd'hui proche de 40 % à l'échelle nationale et ne dépasse pas 15 % dans certains départements.

Evolution du taux d'admission à l'Ase



Source : ASP et calculs des rapporteurs

¹ L'ASP est chargée du remboursement aux départements des dépenses engagées au titre de cette période d'évaluation, à hauteur de 250 euros par jour, pour une durée maximale de 5 jours.

Le droit à l'hébergement est garanti par l'article L. 345-2-2 du CASF¹. Toutefois, s'agissant des personnes majeures, cette responsabilité incombe à l'État. Si cette question juridique de compétence peut paraître déplacée au regard de l'enjeu humanitaire, il n'est pas souhaitable que les dispositifs destinés à la protection des mineurs soient détournés au profit de majeurs. Au demeurant, héberger des jeunes majeurs dans les mêmes structures que des mineurs peut créer une situation de danger pour ces derniers.

b) La nécessité d'une évaluation bienveillante, rapide et rigoureuse

Une évaluation à la fois fiable et rapide est nécessaire pour garantir les droits des mineurs et leur assurer une prise en charge rapide tout en évitant que des majeurs demeurent trop longtemps dans les dispositifs de protection de l'enfance. Le CASF prévoit d'ailleurs une durée de cinq jours, potentiellement prolongée jusqu'à treize.

Le référentiel national fixé par l'arrêté du 17 novembre 2016 souligne à juste titre que l'évaluation doit être « *empreinte de bienveillance* ». Or, il apparaît que l'évaluation se fait trop souvent dans un climat de méfiance entre les différents acteurs amenés à intervenir auprès de l'enfant. Certains acteurs associatifs rencontrés par vos rapporteurs portent ainsi un regard très critique sur la manière dont sont réalisées les évaluations, considérant que les évaluateurs remettent trop systématiquement en cause les déclarations des évalués, qu'ils considéreraient *a priori* comme des majeurs. Afin d'évaluer la réalité d'un récit parfois enseigné par les passeurs, les évaluateurs se doivent d'en rechercher les incohérences ou les lacunes. Or, les faiblesses du récit peuvent résulter d'une mémoire défaillante au terme d'un périple long et éprouvant. Au demeurant, le fait qu'un récit soit manifestement faux et enseigné par un passeur ne permet pas à lui seul de déterminer que le jeune évalué est majeur.

A l'inverse, les évaluateurs, dont vos rapporteurs ont pu apprécier l'investissement, vivent mal la suspicion dont ils sont l'objet de la part des acteurs associatifs. Les conseils départementaux déplorent en outre une tendance de certaines juridictions à placer presque systématiquement les personnes se présentant comme MNA, y compris en invalidant l'évaluation qu'ils ont menée. La confiance des départements entre eux fait également parfois défaut. Ainsi, il existe des cas dans lesquels un département auquel un jeune a été confié par décision judiciaire suite à son évaluation par un autre département procède à nouveau à son évaluation.

S'il convient de tout mettre en œuvre pour que les évaluations ne conduisent pas à refuser la prise en charge de mineurs isolés, elles doivent être suffisamment rigoureuses pour éviter l'embolie des dispositifs qui leurs sont destinés.

¹ Art. L. 345-2-2 : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. (...) ».

Vos rapporteurs notent que le nombre croissant d'évaluations concluant à la minorité correspond à la mise en œuvre des préconisations posées par la circulaire du 31 mai 2013 puis par le décret du 24 juin 2016, qui visent à harmoniser la qualité et donc la fiabilité de ces évaluations.

Les acteurs auditionnés, tant institutionnels qu'associatifs, s'accordent par ailleurs globalement pour considérer que la mise en œuvre du référentiel national doit permettre une prise en charge satisfaisante. De même, l'application de la circulaire du 25 janvier 2015 et notamment la signature des protocoles qu'elle prévoit doit permettre une meilleure coordination entre les départements et les services de l'Etat.

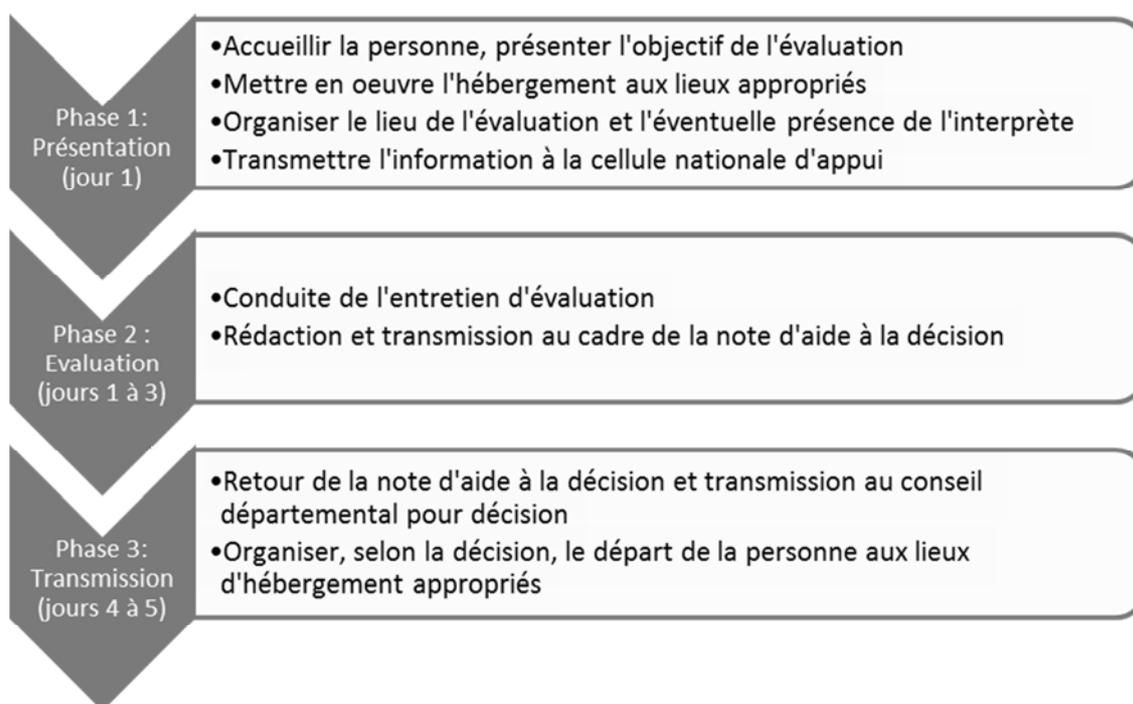
Dans les départements concernés par la prise en charge de MNA depuis un certain temps, vos rapporteurs ont pu constater la mise en place de dispositifs efficaces permettant une évaluation, comme dans le département du Nord, visité par vos rapporteurs. L'application rigoureuse du référentiel national, élaboré sur la base de ces exemples, doit permettre de proscrire la maltraitance institutionnelle dont peuvent être victimes les personnes évaluées.

<p>Proposition n° 9 : assurer la bonne application de la circulaire du 25 janvier 2016 et du référentiel national fixé par l'arrêté du 17 novembre 2016.</p>

Le dispositif « Trajet » de Lille

Le conseil départemental du Nord, à l'instar de nombreux autres conseils départementaux, a choisi de déléguer ses missions relatives à l'aide à l'enfance à un établissement public spécialisé, l'établissement public départemental des services d'aide à l'enfance (EPDSAE), associé pour le cas des MNA à deux acteurs associatifs, la société de protection et de réinsertion du Nord (Sprené) et l'association des Flandres pour l'éducation, la formation des jeunes et l'insertion sociale et professionnelle (Afeji). Ces trois structures forment la plateforme « Évaluation et mise à l'abri » de Lille et sont délégataires de la conduite de l'évaluation de la minorité et de l'isolement ainsi que la mise à l'abri des MNA.

Cette plateforme a mis au point un nouveau dispositif, dénommé « Trajet », qui rationalise en **trois grandes étapes** le premier accueil et l'évaluation du MNA.



Selon les acteurs de l'évaluation dans le département du Nord, l'efficacité de leur travail tient à sa **flexibilité** (trois lieux d'évaluation différents, possibilité de mener l'évaluation à l'hôpital ou en garde à vue si nécessaire, disponibilité de 20 interprètes), à sa **rapidité** (3 à 4 évaluations sont menées par jour, à raison d'entretiens durant de 1 heure et demie à 3 heures) et à sa **fiabilité** (2 évaluateurs sont présents à chaque entretien, leur formation pluraliste mêle connaissances juridiques, géopolitiques et linguistiques).

2. Le manque de fiabilité des documents d'identité présentés oblige à une expertise difficile

Lorsque les documents d'identité présentés par la personne évaluée peuvent être considérés comme authentiques et se rapportant bien à l'intéressé, toute autre vérification quant à la minorité est inutile. Toutefois, l'expertise de ces documents est, dans les faits, problématique.

a) Des documents dont l'authenticité ne peut être présumée

L'article 47 du code civil¹ pose le principe selon lequel tout acte d'état civil étranger fait foi à condition d'être rédigé dans les formes usitées dans le pays qui l'a émis. Cette présomption peut être écartée s'il existe des éléments de nature à prouver que l'acte est irrégulier ou faux.

Les personnes se présentant comme MNA disposent fréquemment d'un document, bien souvent un acte de naissance. Toutefois, la fiabilité de ces documents est loin d'être absolue. D'une part, ces documents proviennent souvent de pays ou de régions dans lesquels les conditions économiques, technologiques et politiques, *a fortiori* il y a plus de quinze ans, ne permettent pas la tenue rigoureuse de registres d'état civil. D'autre part, il s'agit de documents qui, de par leur format, sont aisément falsifiables. Il est même souvent possible de se procurer auprès des autorités officielles locales des documents présentant tous les signes d'authenticité mais dont les informations ne sont pas exactes.

b) L'insuffisante assistance des services de l'État

Les professionnels de la protection de l'enfance ne disposent pas des compétences nécessaires pour apprécier la validité des documents d'identité qui leurs sont soumis. Ils peuvent pour cela faire appel à l'assistance des services préfectoraux et, le cas échéant de la police de l'air et des frontières (PAF).

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 demande aux services préfectoraux de s'efforcer de répondre aux demandes de vérification dans le délai de cinq jours prévu pour l'évaluation ou, à défaut dans les huit jours suivant la saisine de l'autorité judiciaire. Toutefois, il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que les évaluateurs ont beaucoup de difficultés à obtenir une réponse dans ces délais, notamment lorsque le département en question ne dispose pas d'une direction départementale (DDPAF) ou que celle-ci est éloignée du chef-lieu du département².

¹ Art. 47 du code civil : « Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces 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. »

² La police de l'air et des frontières est organisée en sept directions zonales, reprenant le découpage des zones de défense, et quarante-cinq directions départementales, situées essentiellement dans les départements disposant d'un point d'entrée en France. En outre, dans les départements qui en disposent, les DDPAF peuvent être situées relativement loin des services départementaux. La DDPAF de Haute-Savoie est par exemple installée à Gaillard, celle de la Manche à Cherbourg.

Proposition n° 10 : renforcer l'assistance apportée par les services de l'État aux conseils départementaux en matière d'expertise documentaire et réduire les délais de réponse, notamment en donnant à la PAF les moyens humains et financiers nécessaires.

Certains départements prennent par ailleurs l'initiative de saisir les services consulaires des États d'origine des personnes qu'ils ont à évaluer. Bien que l'exil des personnes concernées ne soit pas toujours motivé par des raisons politiques, signaler ainsi ces exilés aux autorités de leur pays n'est pas nécessairement pertinent. Au demeurant, les représentants des corps diplomatiques de la République démocratique du Congo et de la Guinée rencontrés par vos rapporteurs ont émis des doutes quant à la capacité de leurs propres services consulaires à authentifier des documents d'identité ou d'état civil supposément émis dans leur pays.

Sur le plus long terme, la coopération avec les États de départ, afin notamment de les aider à développer un système d'état civil fiable, ne peut être que bénéfique.

3. Les difficultés rencontrées par les évaluateurs sont multiples

L'évaluation de la véracité de la minorité alléguée fait appel à des compétences qui ne sont pas traditionnellement celles de professionnels de la protection de l'enfance, ce qui est source de difficultés.

a) La question de la langue

Une telle appréciation suppose de bien comprendre les explications données par le jeune. L'article R. 221-11 du CASF prévoit que les entretiens menés dans le cadre de l'évaluation se déroulent dans une langue comprise par l'intéressé. Or, compte tenu de la diversité des origines des personnes évaluées et des langues ou dialectes qu'ils parlent, les évaluateurs sont contraints d'avoir recours à des interprètes, bien souvent par téléphone. Si cette modalité d'évaluation semble difficilement dépassable, elle n'est pas satisfaisante.

b) La question de la formation des évaluateurs

L'article R. 221-11 du CASF, créé par le décret du 24 juin 2016, mentionne un arrêté interministériel définissant la formation et l'expérience requise pour les évaluateurs. La publication de cet arrêté apparaît nécessaire.

Proposition n° 11 : publier l'arrêté prévu par l'article R. 221-11 du CASF.

Par ailleurs, afin d'apprécier la cohérence du récit, il est important que les évaluateurs aient une bonne connaissance des pays d'origine des personnes évaluées, notamment de leur situation politique, de leur système scolaire ou encore des groupes ethno-linguistiques qui y sont présents.

De telles compétences sont proches de celles des officiers de protection de l'Ofpra. Dans certains départements, notamment en région parisienne, il a été possible de recruter des spécialistes en géopolitique à même de participer aux évaluations. Dans la majorité des départements, toutefois, il n'est pas envisageable de recruter de tels spécialistes.

Dès lors, le développement de programmes de formation associant notamment l'Ofpra apparaît donc pertinent.

Au-delà de ces formations, il serait souhaitable d'organiser les modalités d'une coopération, au moins documentaire, entre l'Ofpra et les conseils départementaux. Ces propositions reprennent les recommandations n° 12 et 13 du rapport des inspections de juillet 2014.

Proposition n° 12 : développer les formations des évaluateurs des services de protection de l'enfance aux problématiques géopolitiques.

c) La question de la séparation fonctionnelle des évaluateurs et des éducateurs.

Le droit actuel permet aux départements de réaliser les évaluations en interne ou de déléguer cette mission à une structure associative. Vos rapporteurs ne prennent pas position sur cette question qui relève de la libre administration des collectivités. Toutefois, il apparaît important que les professionnels chargés de l'évaluation ne soient pas les mêmes que ceux qui sont chargés de l'accueil et de la prise en charge, que ce soit dans le cadre du recueil provisoire ou de la prise en charge à plus long terme.

Proposition n° 13 : assurer une distinction fonctionnelle entre les professionnels chargés de l'évaluation des personnes se disant MNA et ceux qui sont chargés de leur prise en charge.

4. L'expertise osseuse continue d'être un sujet polémique

L'impossibilité de se fier aux documents d'identité ou d'état civil que l'évalué a éventuellement en sa possession est d'autant plus problématique qu'il n'existe pas de méthode scientifique permettant de déterminer avec exactitude l'âge d'un individu ni même de trancher la question de sa minorité.

En cas de doute sur la véracité de l'âge allégué, le président du conseil départemental a la possibilité de saisir l'autorité judiciaire afin que celle-ci requière la réalisation de tests osseux.

a) Une méthode controversée

La question des examens radiologiques de maturité osseuse, utilisés dans le cadre de la détermination de la minorité ou de la majorité d'un individu sont sujet de controverse. L'avis de la communauté scientifique, rappelé par exemple par le Haut-conseil de la santé publique (HCSP) dans un avis du 23 janvier 2014, est qu'il n'existe pas de méthode scientifique de nature à déterminer avec certitude l'âge d'un individu.

La méthode des « tests osseux »

Cette méthode repose sur une radiographie, généralement du poignet ou de la clavicule et la comparaison de cette radiographie avec une base (atlas de Greulich et Pyle) compilée dans les années 1950 à partir de radiographie de personnes essentiellement caucasiennes.

La pertinence de l'atlas de Greulich et Pyle concernant des mineurs africains est remise en cause et, surtout, les tests osseux ne permettent d'estimer l'âge d'un individu qu'avec une marge d'erreur d'environ 18 mois, ce qui est particulièrement imprécis dans le cas de personnes alléguant un âge compris entre 16 et 18 ans.

b) Une méthode désormais encadrée par la loi

La loi du 14 mars 2016 a été l'occasion de débats sur l'utilisation de ces examens, certains parlementaires ayant proposé leur interdiction. L'article 43 de cette loi a finalement prévu un encadrement des tests osseux, inscrit à l'article 388 du code civil qui définit l'âge de la majorité. Les tests osseux ne peuvent ainsi être utilisés aux fins de détermination de l'âge d'un individu qu'en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable. Ils ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé. Il est précisé que les conclusions de ces examens doivent préciser la marge d'erreur et ne peuvent permettre à elles seules de déterminer si un individu est mineur. Enfin, le doute doit profiter à l'intéressé.

Ce même article prohibe par ailleurs toute évaluation de l'âge à partir d'examens du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires.

La rédaction de l'article 388 issue de la loi du 14 mars 2016 ne fait pas l'unanimité. Ceux qui auraient voulu l'interdiction totale de ces tests regrettent l'inscription dans le code civil et y voient une légitimation du recours à une méthode qu'ils critiquent. De plus, si l'accord de l'intéressé est requis, son refus peut dans les faits être perçu comme un aveu de majorité.

c) La question de l'examen du développement pubertaire

L'interdiction des examens du développement pubertaire des caractères sexuels primaires mais également secondaires pose également question tant il est difficile d'imaginer qu'un évaluateur puisse faire totalement abstraction de l'apparence physique, la pilosité ou de la musculature notamment, d'un individu dont il doit apprécier l'âge et pour lequel il ne dispose d'aucun élément de preuve.

d) Harmoniser les pratiques

On constate une grande hétérogénéité dans l'utilisation de ces tests, certains parquets les exigeant presque systématiquement alors que d'autres s'y refusent de manière tout aussi systématique. De même, certaines cours d'appel refusent de tenir compte du résultat de ces tests alors même qu'ils ont été utilisés à l'occasion de l'évaluation d'un jeune.

Vos rapporteurs estiment que, utilisés en dernier recours, dans le cadre prévu par la loi c'est-à-dire sur réquisition de l'autorité judiciaire et parmi un faisceau d'indices, l'examen radiologique doit demeurer un des outils à la disposition des évaluateurs. En effet, bien qu'imprécise, cette méthode permet d'apprécier la compatibilité de la maturité osseuse avec l'âge allégué.

Néanmoins, les conditions dans lesquelles ces tests osseux sont réalisés pourraient être améliorées.

Le rapport de la mission d'évaluation IGSJ/Igas/IGA soulignait en 2014 l'importance de faire réaliser ces tests exclusivement au sein d'unités médico-judiciaires (UMJ)¹. Ce rapport recommandait en outre que le conseil supérieur de la médecine légale (CSML) soit saisi afin de « *dégager une doctrine commune de l'examen médical de l'âge* ». Si le CSML a été supprimé en 2015², une telle doctrine pourrait néanmoins s'avérer utile.

Sans modifier le droit existant, il semble donc nécessaire que des lignes directrices soient publiées aussi bien à l'attention des services départementaux que des procureurs, afin d'harmoniser les pratiques et de garantir à la fois le respect des droits des personnes évaluées et la fiabilité des évaluations s'appuyant sur de telles expertises.

<p>Proposition n° 14 : établir et diffuser les bonnes pratiques en matière de recours aux tests osseux.</p>
--

¹ Ce rapport notait toutefois qu'il n'existe que 46 UMJ sur le territoire national.

² Décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

D. UN DISPOSITIF À PERFECTIONNER ET À SÉCURISER POUR LES JEUNES

1. La nécessité d'un accès aux soins

a) L'urgence d'un bilan de soins à l'arrivée

Le besoin d'hébergement n'est pas la seule nécessité imposée par la prise en charge des MNA. À l'issue d'un parcours migratoire souvent périlleux, il peut être urgent de faire passer au jeune migrant un bilan de soins exhaustif.

Certains acteurs associatifs, comme **Médecins du monde**, ont développé une expertise spécifique dans le domaine des soins prodigués aux jeunes migrants en attente d'évaluation. Cette expertise s'appuie sur la conviction que **ce public appelle de la part des acteurs sanitaires une réaction rapide** : outre les pathologies liées au parcours migratoire, le soutien psychologique est déterminant dans la prévention des phases de décompensation, qui peuvent parfois prendre des proportions importantes¹. L'association Médecins du monde a développé trois programmes dédiés à Paris, à Caen et à Nantes, qui proposent aux jeunes migrants non-accompagnés un **accueil de jour** avec des consultations de médecine générale ainsi que des consultations de santé mentale essentiellement guidées par une **approche de psychiatrie transculturelle**, similaire à celle que dispense le centre de formation Françoise-Minkowska à Paris. Le taux d'encadrement médical y est élevé, à raison de 5 jeunes suivis par médecin. Vos rapporteurs encouragent fortement les agences régionales de santé (ARS) à consacrer des **appels à projets expérimentaux** au développement de ces initiatives encore trop sporadiques.

¹ Céline Boutot, dans sa thèse de doctorat de médecine sur la prise en charge de la souffrance psychique des migrants précaires (2017), souligne le cas particulier des MNA comme public particulièrement vulnérable et exposé à des dégradations de santé psychique.

Le centre Françoise-Minkowska

Créé par l'association Françoise-et-Eugène-Minkowski, le centre médico-psychologique Françoise-Minkowska est un établissement de santé mentale qui propose une offre de soins dans le cadre de l'anthropologie médicale clinique.

L'équipe pluridisciplinaire est composée de psychiatres, psychologues, anthropologues et d'une assistante de service social. Tous ces professionnels sont formés à la compétence culturelle, qui permet de tenir compte de :

- la **dimension culturelle**, en valorisant l'importance de l'écoute des souffrances exprimées par le patient à travers ses représentations culturelles,
- la **dimension linguistique**, en faisant appel à un interprétariat,
- la **dimension sociale**, en tenant compte de la manière dont les déterminants sociaux (absence d'hébergement notamment) impactent la santé mentale.

Source : Site internet du centre Françoise-Minkowska

Proposition n° 15 : inciter les ARS à développer des appels à projets expérimentaux destinés à assurer des bilans de santé générale et mentale aux jeunes migrants non-accompagnés.

De façon générale, les partenariats développés entre acteurs de la mise à l'abri et acteurs sanitaires sont insuffisants. L'articulation entre ARS et équipes départementales de l'aide sociale à l'enfance ne se fait souvent qu'à l'initiative des conseils départementaux, quand ces derniers en trouvent le temps. Dans quelques cas, les associations délégataires de l'évaluation et de la mise à l'abri disposent d'un **infirmier** parmi leur personnel. Vos rapporteurs souhaitent que cette pratique soit davantage répandue, qui consiste à accompagner la mise à l'abri d'un examen infirmier minimal afin d'éviter la diffusion de pathologies.

Dans les cas où les associations ne disposeraient pas d'un tel personnel, il paraît important d'assurer aux jeunes migrants dont l'état de santé le requerrait un accès à un bilan de soins réalisé par le centre hospitalier le plus proche. Plusieurs départements, dont la Mayenne, ont déjà conclu des **conventions de partenariat avec des établissements hospitaliers** allant dans ce sens. Dans le cas de la Mayenne, le protocole signé avec le centre hospitalier de Laval prévoit un bilan pathologique complet comprenant notamment le dépistage d'Ébola et du paludisme dont les résultats sont ensuite envoyés au médecin du service de protection maternelle et infantile (PMI). D'autres départements, comme la Manche, ont inscrit à leur règlement la possibilité « en cas de nécessité impérieuse » de faire réaliser des soins médicaux urgents.

Proposition n° 16 : encourager la signature de conventions de partenariat entre les acteurs de la prise en charge des jeunes migrants et les centres hospitaliers afin de réaliser des bilans de soins.

b) Les défis de la prise en charge médicale au cours de l'évaluation

Outre sa diffusion sur l'ensemble du territoire, deux autres défis se présentent à la prise en charge médicale des jeunes migrants primo-arrivants.

Le premier tient à l'**absence de tutelle**¹ accordée aux jeunes migrants dans la phase de leur évaluation. En raison de l'absence du titulaire de l'autorité parentale, le professionnel de santé peut légitimement se montrer réticent à pratiquer sur un patient qui se prétend mineur un acte **pour lequel le consentement à recueillir doit être celui du représentant légal**. L'association Médecins du monde a signifié à vos rapporteurs le risque important que prend un praticien qui engage sa responsabilité médicale en soignant un jeune migrant dont la minorité et l'isolement sont en cours d'évaluation. Conscients des dérives que pourrait entraîner l'attribution d'une « tutelle d'office » provisoire de tous les jeunes migrants en attente d'évaluation, vos rapporteurs préfèrent que **soit aménagée la responsabilité médicale** des professionnels qui prennent en charge un jeune migrant requérant des soins d'urgence.

Proposition n° 17 : redéfinir les limites de la responsabilité médicale des professionnels de santé lorsque des situations d'urgence leur imposent d'opérer des actes médicaux sur un jeune migrant dont la minorité et l'isolement ne sont pas établis.

Le second défi est relatif à la **couverture financière des dépenses de soins engagées** pour les jeunes migrants non-accompagnés. Là encore, le système qui leur est applicable dénote la difficulté à penser les contours d'un statut juridique qui leur serait spécifique. Une circulaire de la direction de la sécurité sociale (DSS) de 2011² conditionne l'éligibilité des jeunes migrants à la couverture maladie universelle (CMU), devenue depuis le 1^{er} janvier 2016 la protection universelle maladie (Puma), à leur admission à l'aide sociale à l'enfance, autrement dit à la reconnaissance de leur minorité. Les jeunes en attente d'évaluation se trouvent donc **éligibles à l'aide médicale d'État (AME)**, réservée aux personnes en situation irrégulière.

¹ L'article 390 du code civil organise l'ouverture de la tutelle lorsque les parents sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. L'ouverture de cette tutelle relève du juge aux affaires familiales, qui n'est généralement pas saisi au stade de l'évaluation.

² Circulaire n° DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs).

Cette disposition pose un problème juridique. Le décret du 1^{er} décembre 1999¹ pris pour l'application de la loi instaurant la CMU énonçait comme condition d'éligibilité à la CMU une durée de résidence ininterrompue sur le territoire français d'au moins trois mois. Le décret énonçait limitativement les publics auxquels ce délai n'était pas applicable, parmi lesquels les « *personnes reconnues réfugiés, admises au titre de l'asile ou ayant demandé le statut de réfugié* », mais pas les mineurs non-accompagnés admis au titre de l'aide sociale à l'enfance. Leur éligibilité à la CMU résulte donc **d'une lecture extensive des dispositions du décret**, que vos rapporteurs ne souhaitent pas contester.

Il leur apparaît d'autant plus surprenant que cette lecture extensive ne bénéficie pas aux jeunes migrants en attente d'évaluation. Outre le support juridique incertain sur lequel repose l'ouverture de la Puma aux MNA évalués présents en France depuis moins de trois mois, vos rapporteurs souhaitent rappeler que la présomption de minorité, qui doit bénéficier au migrant non évalué qui l'allègue, vaut ainsi présomption de régularité du séjour. **L'exclusion de la Puma et l'éligibilité à l'AME de ces publics sont donc doublement injustifiées.**

Outre l'incohérence juridique, la non-admission des jeunes migrants non-accompagnés à la Puma les **empêche d'accéder aux structures de soins psychologiques réservées aux jeunes**, telles les centres médico-psychologiques (CMP), dont les frais ne sont pas couverts par l'AME.

Proposition n° 18 : réviser la rédaction du décret et de la circulaire régissant le système de protection auquel sont éligibles les mineurs isolés en faveur d'une éligibilité inconditionnelle à la Puma.

2. L'amélioration de la qualité des évaluations doit permettre de remédier à l'insécurité des parcours

Dans un contexte de méfiance entre les différents acteurs intervenant auprès de l'enfant, le manque de fiabilité des évaluations crée une forte instabilité dans le parcours des jeunes.

a) La question des réévaluations

Il arrive qu'un jeune évalué mineur par un département et orienté en application du mécanisme de répartition géographique vers un autre département subisse alors une nouvelle évaluation conduisant à le considérer comme majeur et donc à lui refuser l'accès à l'aide sociale à

¹ Décret n° 99-1005 du 1^{er} décembre 1999 relatif à la condition de résidence applicable à la couverture maladie universelle, pris pour l'application de l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et modifiant ledit code.

l'enfance. Pour les conseils départementaux qui les pratiquent, ces réévaluations se justifient par le caractère manifestement erroné de la première évaluation. Il semble toutefois que ces pratiques ont vocation à disparaître à mesure que les départements améliorent la qualité des évaluations qu'ils mènent et que la confiance mutuelle se développe.

b) Les voies de recours

Le résultat de l'évaluation de minorité conduit le président du conseil départemental à prendre une décision quant à l'admission à l'aide sociale à l'enfance mais ne vaut pas décision juridique quant à l'âge de la personne. Les personnes ayant fait l'objet d'un refus de prise en charge à l'issue de leur évaluation disposent de voies de recours complexes et qui nécessitent des délais importants.

Selon une jurisprudence établie, la décision de non-admission du président du conseil départemental n'est pas susceptible de recours devant le juge administratif, dans la mesure où l'intéressé a la possibilité de saisir directement le juge des enfants afin qu'il prononce une mesure judiciaire de placement, que le département est alors obligé d'appliquer. Cette voie de recours est utilisée, avec une fréquence différente selon les départements, essentiellement à l'initiative d'associations d'aide aux étrangers, dont certaines développent une politique de recours quasiment systématique.

Voies de recours contre un refus de prise en charge

La décision de non-admission du président du conseil départemental étant une décision administrative, elle est en principe susceptible de recours en excès de pouvoir devant le juge administratif. Au demeurant, le Conseil d'État a admis, « *lorsque des circonstances particulières justifient* », **que des mineurs, en principe dénués de capacité juridique, puissent former un référé-liberté¹.**

Toutefois, la position constante du juge administratif, affirmée notamment par le Conseil d'État dans une décision du 1^{er} juillet 2015², est de ne pas admettre les recours contre les décisions de non-admission dans la mesure où il est toujours possible au jeune de saisir directement le juge des enfants afin que ce dernier décide d'une mesure de placement.

Ainsi que le souligne l'article 9 du référentiel national (arrêté du 17 novembre 2016), le refus du président du conseil départemental de prendre en charge une personne se disant MNA doit être motivé et notifié. Les voies et délais de recours doivent être indiqués et l'intéressé doit être informé sur ses droits. Il est important que cette notification ne soit pas uniquement formelle mais qu'elle s'accompagne d'explications compréhensibles par le jeune.

¹ CE, 12 mars 2014, M. A., n°375956.

² CE, 1^{er} juillet 2015, Mme B., n° 386769.

La décision du juge des enfants est susceptible d'appel, aussi bien par le jeune que par le département. Vos rapporteurs ont pu constater que certains départements ont choisi de contester de manière parfois systématique les décisions judiciaires leur confiant un mineur.

c) Un manque de confiance préjudiciable aux jeunes

L'utilisation de ces voies de recours par les différents acteurs intervenant auprès des jeunes se disant MNA témoigne parfois d'une certaine défiance entre ces acteurs.

Ainsi, certains départements ont développé une attitude quasi-systématique de recours contre les décisions judiciaires, estimant que les juges des enfants adoptent une position militante en décidant de la minorité d'un jeune sans tenir compte de l'évaluation réalisée.

A l'inverse, certains acteurs associatifs estiment que l'évaluation conduit de manière trop arbitraire à écarter des jeunes qui devraient être pris en charge.

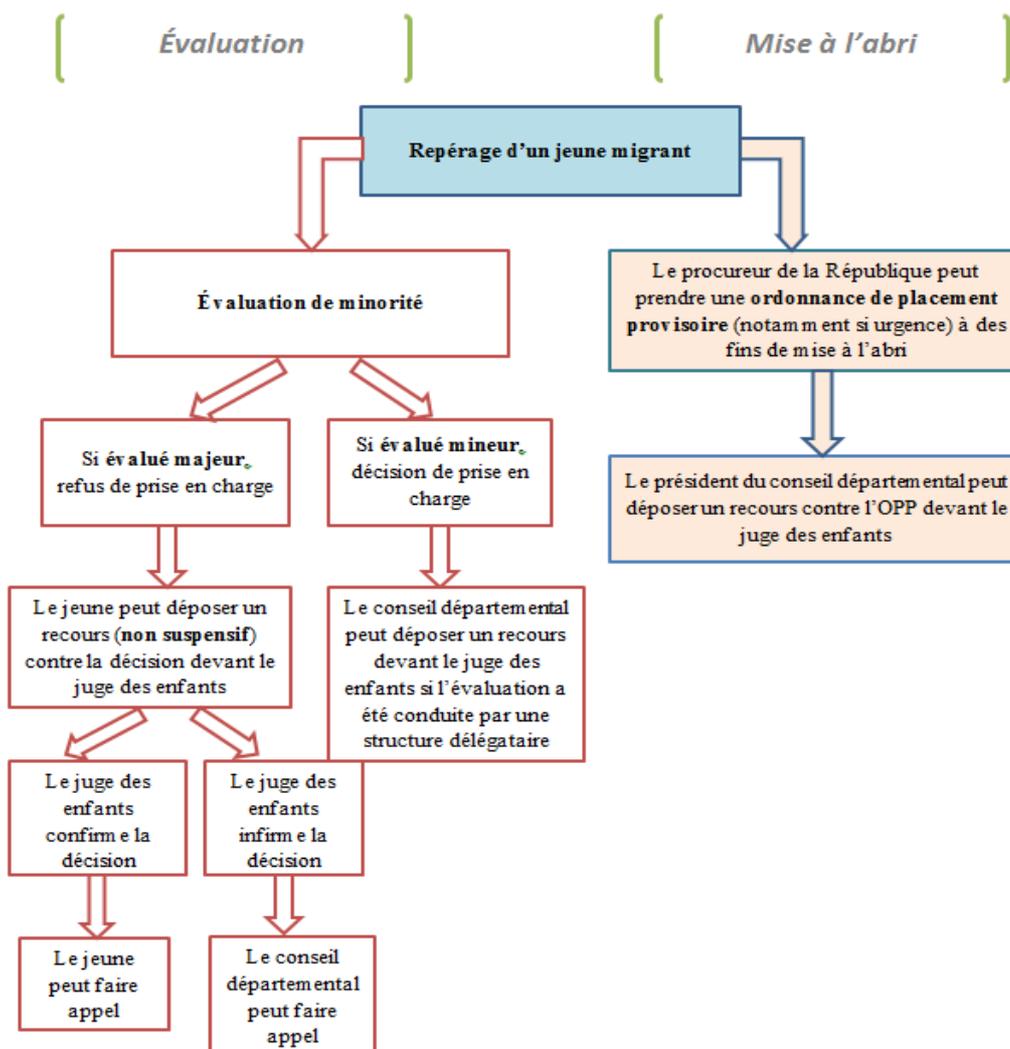
L'amélioration de la qualité des évaluations doit permettre de renforcer la confiance entre ces acteurs, dans l'intérêt des personnes évaluées.

d) La conséquence des délais de jugement pour la prise en charge des jeunes

Compte tenu de l'engorgement que connaissent les juridictions, les différentes voies de recours existantes ont pour conséquence un allongement des délais. Ces délais retardent et donc raccourcissent une éventuelle prise en charge par l'aide sociale à l'enfance et peuvent même conduire un mineur à atteindre la majorité.

Par ailleurs, la situation des jeunes qui ont été évalués majeurs mais ont saisi directement le juge des enfants, que l'on désigne parfois comme des « *mijeurs* » est particulièrement précaire puisqu'ils n'ont pas accès aux structures réservées aux majeurs.

Parcours du jeune migrant en cours d'évaluation et voies de recours



Source : rapporteurs.

e) L'assistance d'un avocat

De façon générale, la population des jeunes migrants non-accompagnés bénéficie d'un **accès difficile à l'assistance d'avocat**. Le dynamisme du contentieux dépend grandement de l'investissement personnel de certains avocats, très sensibilisés à la cause et dont l'action se concentre surtout dans les territoires particulièrement concernés par le phénomène.

Afin d'assurer l'égalité d'accès au droit et au procès équitable, vos rapporteurs préconisent que soient développés, sur le thème particulier des jeunes migrants non-accompagnés, **les partenariats entre les cours judiciaires et les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)**, à l'instar de ce qu'a engagé la cour d'appel de Douai.

Proposition n° 19 : inciter au développement de partenariats entre les cours judiciaires et les conseils départementaux d'accès au droit.

E. VERS LA MISE EN PLACE DE PLATEFORMES INTERDÉPARTEMENTALES D'ÉVALUATION

1. Évaluation : à l'État de prendre ses responsabilités

La protection de l'enfance constitue une mission historique des départements et cette compétence n'est aujourd'hui pas remise en cause.

Toutefois, l'afflux de personnes se présentant comme MNA et qui ne sont en fait pas mineures conduit les départements à héberger des majeurs, ce qui devrait relever de la compétence de l'État, et à assurer leur évaluation, tâche bien éloignée des missions traditionnelles des professionnels de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, les départements sont contraints de faire face à un afflux de jeunes, dont une bonne partie est majeure, résultant d'une défaillance de l'État dans l'exercice de ses missions de souveraineté.

On peut noter au demeurant que les dépenses à la charge du département en matière sociale ont pour contrepartie leur capacité à lutter contre les déterminants de ces dépenses par des politiques de prévention. A l'inverse, les départements n'ont aucune prise sur les facteurs conduisant à la prise en charge des personnes se disant MNA.

2. La création de plateformes spécifiques pourrait remédier à un certain nombre des difficultés relevées

a) Des plateformes régionales ou interdépartementales regroupant les acteurs concernés

On pourrait donc imaginer de faire évoluer le cadre juridique de la prise en charge des personnes se disant MNA en la confiant non plus aux départements mais à des plateformes compétentes pour un territoire donné. Ces plateformes, que l'on pourrait appeler « maisons des MNA », pourraient prendre la forme de groupements d'intérêt public (GIP) formés par les différents acteurs concernés (État, départements, acteurs associatifs) et seraient financées par l'État et les collectivités selon des modalités à définir. Les moyens existant, notamment les structures d'hébergement dont disposent les départements, seraient alors mis à disposition de ces plateformes¹.

¹ La centralisation au niveau régional de l'évaluation n'empêche pas que les jeunes soient hébergés de manière disséminée sur le ressort de la plateforme.

Toute personne se présentant comme MNA serait orientée vers l'une de ces plateformes qui aurait la responsabilité de sa mise à l'abri et de son évaluation. À l'issue de cette évaluation, le cas échéant, l'autorité judiciaire serait saisie afin de confier le mineur à la responsabilité d'un conseil départemental. Le ressort territorial de ce type de plateformes pourrait varier selon les situations locales, de l'échelon régional à l'échelon interdépartemental¹.

Cette proposition fait écho à des recommandations déjà émises par le passé, et notamment dès 2003 par le rapport Landrieu.

b) Une solution qui présente plusieurs avantages

Une telle solution présenterait aux yeux de vos rapporteurs de nombreux avantages.

Premièrement, elle assurerait la participation de l'État à une mission aujourd'hui supportée de manière contestable par les départements.

Elle permettrait en outre d'assurer une séparation plus nette entre la mission d'évaluation et la mission de prise en charge des jeunes reconnus, dont la confusion peut perturber les professionnels tout en alimentant une certaine suspicion de la part des milieux associatifs.

Troisièmement, la centralisation des évaluations permettrait de renforcer leur qualité en facilitant la composition d'équipes pluridisciplinaires comportant notamment des personnes connaissant la réalité des pays d'origine et des interprètes présents physiquement.

De même, le regroupement des évaluations pourrait permettre d'améliorer la coopération avec les services de l'État, et notamment ceux de la PAF, surtout si la plateforme est située dans la même ville qu'une direction zonale ou départementale de la PAF.

Enfin, l'échange d'informations entre un nombre réduit de plateformes serait facilité et permettrait d'éviter que des personnes ne tentent leur chance dans plusieurs départements successivement.

Cette amélioration qualitative serait de nature à rendre les évaluations plus légitimes et à renforcer la confiance des acteurs associatifs, des juges, ou même des départements entre eux.

<p>Proposition n° 20 : confier l'accueil provisoire et l'évaluation des personnes se présentant comme MNA à des plateformes interdépartementales permettant l'accueil et la mise à l'abri des personnes se disant MNA et disposant de l'expertise nécessaire à l'évaluation, en lien avec les services de l'État compétents.</p>

¹ En région parisienne, où les flux d'arrivée sont particulièrement importants, ces plateformes pourraient avoir un ressort départemental.

c) À court terme, encourager la mutualisation des moyens des conseils départementaux

La mise en place de telles plateformes et le transfert de la responsabilité de la mise à l'abri et de l'évaluation des départements vers celles-ci ne peut se faire à court terme. Une évolution législative est notamment nécessaire¹.

Les départements peuvent néanmoins anticiper une telle évolution en mettant en commun volontairement leurs moyens, le cas échéant en désignant un prestataire commun. Une telle mise en commun est au demeurant recommandée par le rapport des inspections de juillet 2014 (recommandation n° 11).

Proposition n° 21 : inciter à la mutualisation des moyens entre départements pour l'évaluation et étudier la possibilité de mettre en place des plateformes chargées de l'évaluation.

F. LE MÉCANISME DE RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE MONTRE SES LIMITES

Le mécanisme de péréquation, créé par la circulaire du 31 mai 2013 puis par la loi du 14 mars 2016 et ses textes d'application, montre aujourd'hui ses limites et est de ce fait mal accepté par les départements.

1. L'effet de péréquation est brouillé par la saturation générale des capacités d'accueil

Premièrement, ce mécanisme a été conçu à un moment où certains départements voyaient leurs capacités d'accueil arriver à saturation tandis que d'autres n'étaient concernés que de manière marginale par l'arrivée des MNA. Aujourd'hui, des départements ruraux, éloignés des routes migratoires classiques ou des points d'arrivée en France, sont concernés par des arrivées spontanées de mineurs non accompagnés, notamment en raison de l'adaptation dont font preuve les filières de passeurs. Dans un contexte où les capacités d'accueil sont aujourd'hui partout saturées, un mécanisme visant à instituer une péréquation ne peut donner satisfaction.

¹ Dans sa décision du 14 juin 2017, le Conseil d'État considère que l'évaluation incombe aux départements en ce qu'elle est liée à leur compétence en matière d'aide sociale à l'enfance (point 5 de la décision).

2. La cellule nationale n'est pas toujours saisie

Le mécanisme de répartition repose sur la saisine de la MMNA par le juge ou le procureur appelé à prendre une décision de placement. Si les recommandations de la MMNA sont, à de rares exceptions près, suivies par les magistrats, cette dernière n'est dans les faits pas toujours saisie.

Premièrement, la mission MNA de la DPJJ a indiqué à vos rapporteurs que certaines juridictions ne transmettent pas les informations requises, alors même que c'est une obligation posée par la loi du 14 mars 2016¹.

Deuxièmement, la rédaction de l'article 375-5² du code civil n'oblige les magistrats à saisir la MMNA que dans les cas où c'est le service de l'ASE qui leur signale la situation d'un mineur. Une telle obligation n'existe donc pas en cas de saisine directe du juge des enfants, par exemple suite à un refus de prise en charge.

Ainsi, une décision de placement sur cinq (soit plus de 1 600 cas en 2016) est prise sans que la MMNA n'ait pu formuler une recommandation d'orientation³. De plus, ces décisions de placement ne sont alors connues qu'avec retard par la MMNA qui ne peut en tenir compte dans ses recommandations ultérieures.

Un bon fonctionnement du mécanisme de répartition suppose donc une pleine application de l'obligation faite aux magistrats par l'article 375-5 du code civil et l'extension de cette obligation aux cas de saisine directe. Il convient de rappeler que la recommandation de la MMNA n'est pas contraignante pour le juge, qui prend sa décision en considération de l'intérêt de l'enfant. Il ne s'agit donc en rien d'une immixtion de l'administration dans l'office du juge.

Proposition n° 22 : veiller au respect par les magistrats de l'obligation de transmission, prévue par l'article 375-5 et étendre cette obligation à l'ensemble des cas dans lesquels l'autorité judiciaire est appelée à prendre une mesure de placement d'un MNA.

¹ Cette absence de transmission peut s'expliquer par une réticence de certains juges face à ce qu'ils voient comme une mise en cause de leur pouvoir d'appréciation.

² Art. 375-5 du code civil : « Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa 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 ».

³ Source : MMNA.

3. Les limites intrinsèques de la formule de calcul de la clé de répartition

Les limites du mécanisme de répartition tiennent enfin au manque de pertinence de la clé de répartition. Cette clé est en effet calculée sur la base des données arrêtées en fin d'année précédente, ce qui est problématique dans un contexte d'augmentation continue du nombre de MNA. De plus, il n'est tenu compte que des mineurs confiés à chaque département par décision de justice. Or, les départements ont également à leur charge l'ensemble des personnes en cours d'évaluation ainsi que celles dont la minorité a été reconnue mais pour lesquelles le juge, qui doit alors être saisi, ne s'est pas encore prononcé.

Si la complexité de la formule de calcul définie par l'article R. 221-13 du CASF témoigne d'une volonté de développer un outil aussi précis que possible, la clé de répartition ne tient donc pas compte de la réalité de la charge supportée par les départements.

À titre d'exemple, les Alpes-Maritimes continuent d'accueillir des jeunes réorientés par d'autres départements sur proposition de la MMNA alors même que ce département prend en charge un nombre important de jeunes interpellés par les forces de l'ordre après avoir passé la frontière¹.

Une évolution de cette clé doit donc être envisagée. Vos rapporteurs ne formulent pas de proposition quant à la formule qui devrait être retenue, cette question relevant d'une négociation entre l'État et les départements afin d'être pleinement acceptée par ces derniers².

Proposition n° 23 : faire évaluer la formule de calcul de la clé de répartition afin de mieux prendre en compte le nombre réel de personnes prises en charge.

¹ Une forte proportion de ces jeunes quitte les structures dans lesquelles ils sont hébergés pour continuer leur route avant que le juge n'ait pu prononcer une mesure de placement et ne sont donc pas comptabilisés pour le calcul de la clé de répartition.

² L'annulation des dispositions de la circulaire du 31 mai 2013 par le Conseil d'État résulte d'un recours formé par plusieurs départements alors même que le mécanisme retenu résultait d'un accord entre les départements et l'ADF.

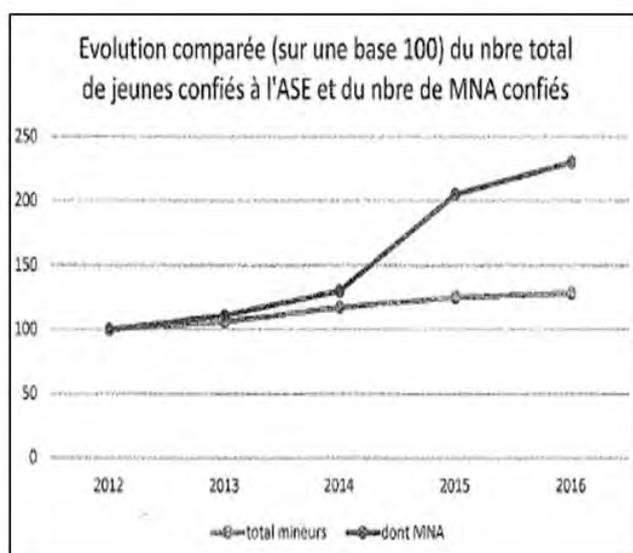
IV. LE MAINTIEN D'INTERROGATIONS UNE FOIS LA SITUATION DE MINEUR NON ACCOMPAGNÉ AVÉRÉE

A. LES CONSEILS DÉPARTEMENTAUX ET LA PRISE EN CHARGE SPÉCIFIQUE DES MNA

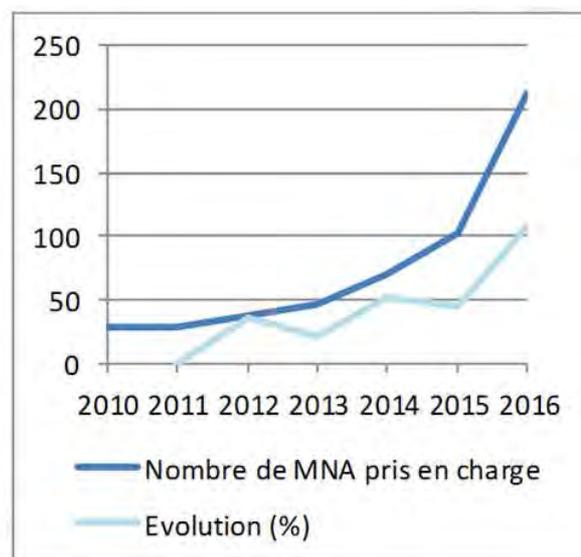
1. Un nombre et une charge financière en augmentation progressive

Le premier enjeu auquel les services de l'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux se trouvent confrontés réside dans l'élévation progressive du nombre de MNA. Plusieurs départements ont en effet alerté vos rapporteurs sur la progression du nombre de prises en charge de MNA leur incombant dont la valeur absolue paraît encore de faible niveau mais dont le **taux de progression suscite l'inquiétude**. À titre d'exemple, les conseils départementaux de la Manche et de la Mayenne ont transmis à vos rapporteurs leurs données les plus récentes.

L'évolution des prises en charges de MNA dans deux départements



Source : Conseil départemental de la Mayenne



Source : Conseil départemental de la Manche

Ces évolutions sont loin de constituer des exemples isolés. Le président du conseil départemental du Val d'Oise a fait part d'une augmentation de 34 % du total des MNA pris en charge en 2016 par rapport à l'année précédente ; les MNA y représentaient 4 % des personnes relevant de l'aide sociale à l'enfance en 2007, ils en représentent aujourd'hui 22 %.

La principale incidence de la progression des prises en charge de MNA concerne la **charge financière**. L'ADF, de même que les responsables associatifs, estiment le **coût financier annuel moyen** d'un jeune admis à l'aide sociale à l'enfance à environ **50 000 euros, à savoir 140 euros par jour**. Le Gouvernement estime pour sa part ce montant à environ **40 000 euros**. Ce montant moyen décrit imparfaitement la réalité des territoires, car la prise en charge, selon les formes qu'elle prend, peut s'avérer inégalement coûteuse : le coût constaté dans les Mecs peut atteindre 200 euros par jour soit 73 000 euros annuels, alors qu'auprès d'une assistante familiale, le coût global de l'accueil peut varier en fonction des contingences (vêtue, transport, scolarité) et se monter à environ 80 euros par jour, ce qui représente un coût annuel d'environ 30 000 euros.

Aujourd'hui, il n'est pas possible de recueillir, au sein de l'ensemble des publics concernés par l'aide sociale à l'enfance, les données financières particulières aux MNA. Au vu des spécificités de leur prise en charge requises par leur état, vos rapporteurs engagent à **la plus grande prudence quant à l'interprétation des chiffres rapportés à des montants moyens**. Compte tenu du caractère inapproprié de leur admission en Mecs, explicité plus haut, et de leur admission fréquente dans des structures plus légères, il semble plausible que **leur prise en charge soit généralement moins coûteuse qu'un mineur non étranger**. L'argumentation du nombre de MNA pèse néanmoins fortement sur les dépenses d'aide sociale à l'enfance des départements.

2. L'exercice de la tutelle

Lorsque l'évaluation de la minorité donne un résultat positif et que l'isolement du mineur est constaté, la tutelle doit être assurée par « *la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance* »¹, à savoir le **conseil départemental**. L'exercice effectif de la tutelle des MNA est lourd d'enjeux puisqu'en dépendent directement le bon déroulement de sa scolarité, du suivi de sa situation médicale et de l'administration de ses avoirs.

Or, l'exercice de la tutelle par le conseil départemental rencontre plusieurs obstacles liés au problème de la dualité entre le juge des enfants et le juge des tutelles. En effet, le juge des enfants, s'il est compétent pour prononcer le placement d'un mineur à l'aide sociale à l'enfance, ne dispose pas du pouvoir de déclarer la vacance de la tutelle et de la déferer au conseil départemental. Là encore, la disjonction de ces compétences s'explique et se justifie par le droit des mineurs non étrangers de bénéficier de mesures d'assistance éducative sans pour autant que la tutelle de leurs parents, présents sur le territoire national, ne leur soit retirée.

¹ Article 411 du code civil.

Juge des affaires familiales et juge des enfants

Le **juge des affaires familiales** (JAF) est un magistrat du siège plus particulièrement chargé des litiges liés à l'exercice de l'autorité parentale (article L. 213-3 du code de l'organisation judiciaire), pour lequel il dispose d'une compétence générale. L'article L. 213-3-1 du code de l'organisation judiciaire place **l'attribution de la tutelle** des enfants mineurs au rang de ses missions. L'article L. 373-2-6 du code civil dispose qu'il règle les questions qui lui sont soumises « *en veillant spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs* ».

Le **juge des enfants**, aux termes de l'article 375 du code civil, intervient en matière civile lorsqu'il est établi qu'un mineur (non émancipé) est en danger, lorsque sa santé, sa sécurité ou sa moralité est menacée, ou quand les conditions de son éducation semblent gravement compromises. Il dispose d'une compétence générale pour tout ce qui concerne **l'assistance éducative**. Son incompétence en matière d'autorité parentale le contraint à s'efforcer de recueillir le consentement des parents aux mesures qu'il préconise.

Leurs attributions sont potentiellement concurrentes. La compétence du juge des enfants étant limitée, en matière civile, aux mesures d'assistance éducative, le JAF est seul compétent pour statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. En application de l'article 375-7 du code civil, le père et la mère, dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent leur autorité parentale et exercent tous les rôles qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure. Ce texte n'attribue pas au juge des enfants le pouvoir de transférer tout ou partie de l'autorité parentale à un tiers.

Dans le cas des MNA, le placement du mineur auprès du service social départemental devrait immédiatement s'accompagner d'une constatation de la vacance de la tutelle et de son transfert au conseil départemental, que le juge des tutelles est seul compétent à prononcer. Or, les articles 411 et 411-1 du code civil, relatifs à la vacance de la tutelle et essentiellement soucieux du droit des mineurs non étrangers, **ne prévoient pas d'automatisme du transfert de la tutelle en cas d'isolement constaté**. N'est prévue qu'une « surveillance générale des tutelles de leur ressort » par le juge des tutelles et le procureur de la République qui, dans bien des cas, est insuffisante à détecter rapidement les cas de mineurs allégués dont la tutelle n'est pas effectivement exercée.

L'exercice de la tutelle, dans le cas des MNA, pâtit donc d'**une nouvelle rupture juridique préjudiciable à sa continuité**. Alors que la minorité et l'isolement sont évalués par le conseil départemental et, éventuellement, par le juge des enfants, le transfert de la tutelle qui devrait directement en découler ne peut être décidé que par le juge des tutelles.

En découlent plusieurs situations paradoxales, et inadmissibles aux yeux de vos rapporteurs, de **mineurs isolés placés auprès de l'aide sociale à l'enfance mais sans tutelle effective**. Il peut ainsi s'écouler près de **huit mois** entre un placement auprès de l'aide sociale à l'enfance décidé par le juge des enfants et le transfert de la tutelle au conseil départemental opéré par le juge des tutelles¹.

À plusieurs reprises, le juge a pu être contraint, saisi en urgence dans le cadre du référé-liberté, de procéder au transfert de la tutelle et de faire injonction au conseil départemental d'agir en tant que tuteur². Dans ces cas, le juge des tutelles procède fréquemment à la désignation d'un **administrateur ad hoc**. Aux yeux de vos rapporteurs, l'attribution d'un administrateur ad hoc aux MNA devrait automatiquement suivre le constat d'isolement et de minorité. Il y aurait lieu d'étudier **l'information obligatoire et immédiate du juge des affaires familiales par le juge des enfants ou le transfert de cette compétence, pour le seul cas des MNA, au juge des enfants**.

Proposition n° 24 : prévoir un rapprochement des offices du juge des enfants et du juge aux affaires familiales :

- *a minima*, en organisant une information systématique du juge aux affaires familiales par le juge des enfants ;
- *a maxima*, en organisant un transfert ponctuel de la compétence relative à la tutelle des MNA au profit du juge des enfants.

3. La nécessité d'un mode d'hébergement spécifique ?

a) L'obligation d'hébergement

Une des premières missions incombant à l'aide sociale à l'enfance et au conseil départemental détenteur de la tutelle est d'assurer au MNA un **lieu d'hébergement adapté**³. Vos rapporteurs souhaitent préciser d'emblée que la solution hôtelière, dans ces cas, ne leur paraît pas acceptable. Tolérable lors de la phase de mise à l'abri, lorsque cette dernière se limite aux cinq jours prévus, elle n'est plus admissible une fois le jeune évalué mineur et admis à l'aide sociale à l'enfance. Dans certains cas récents relevés par l'actualité, le maintien à l'hôtel de plusieurs MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance a pu prendre fin grâce à la saisine du juge des tutelles par des acteurs associatifs.

¹ Conseil d'État, ordonnance du 15 février 2017, n° 407355.

² Tribunal de grande instance de Toulouse, ordonnance du 20 octobre 2016, n° 634/2016.

³ Article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles.

Vos rapporteurs souhaitent souligner qu'en plus de ne pas permettre un suivi social suffisant des publics accueillis, l'hébergement des MNA en structure hôtelière **ne représente pas non plus pour le département d'intérêt économique particulier**. Le département de Haute-Garonne, avant l'adoption en avril 2016 d'un plan départemental de protection de l'enfance, hébergeait près de 200 MNA en hôtel pour un coût total de 5 millions d'euros par an, soit un coût moyen de 25 000 euros, à peine moins que le coût d'un suivi par une assistante familiale ou d'un accueil en structure semi-autonome et plus que le coût d'un accueil en famille.

Cela étant, il ne faudrait pas qu'au prétexte de la pertinence de solutions spécifiques, on permette **le développement de structures et de dispositifs que bon nombre d'acteurs associatifs estiment largement sous-budgétés**. Vos rapporteurs souhaitent alerter sur des pratiques de plus en plus fréquentes tendant à lancer des marchés publics ou des appels à projets avec des prix de journée compris entre 50 et 70 euros, soit entre 18 000 et 25 000 euros annuels¹.

b) L'hébergement en semi-autonomie

Comme indiqué précédemment, la plupart des acteurs associatifs et des conseils départementaux rencontrés par vos rapporteurs ont insisté sur la spécificité du public des MNA et sur la nécessité de développer une **prise en charge** prenant en compte cette spécificité. La question de leur hébergement en est une des principales manifestations.

De nombreux conseils départementaux ont ainsi adopté une **stratégie d'orientation des MNA les plus âgés vers de l'habitat en semi-autonomie**. Souvent, les capacités d'accueil des associations restent mobilisées pour les publics les plus vulnérables (dans la plupart des cas, les jeunes de moins de 15 ans et les jeunes filles), et les jeunes garçons de plus de 15 ans, qui forment le contingent le plus important des MNA, sont recueillis dans des structures plus ouvertes, principalement des logements en cohabitation bénéficiant d'un encadrement restreint. Le département du Nord a développé une pratique similaire, la panachant néanmoins avec le recours aux structures classiques : les jeunes de moins de 15 ans intègrent le dispositif classique de l'aide sociale à l'enfance et les jeunes de plus de 15 ans sont accueillis dans des structures dédiées collectives, semi-collectives ou d'autonomie. Vos rapporteurs se montrent plutôt favorables à l'appel aux structures en semi-autonomie, autant susceptible de mieux correspondre aux besoins des MNA que de préserver les finances départementales.

¹ À titre d'exemple, le service d'accueil des mineurs isolés étrangers (Samie) du conseil départemental de la Marne, chargé de l'hébergement des mineurs évalués, est financé par un prix de journée de 40 euros.

Quelques conseils départementaux rencontrés par vos rapporteurs, dont celui de la Manche, ont pris le parti, plus audacieux, de les orienter vers des **appartements sociaux mis à disposition par l'office public de l'habitat (OPH)**. Ce type d'option présente une particularité notable : elle échappe au cadre de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles qui fait figurer « les établissements ou services prenant en charge habituellement [...] des mineurs et des majeurs de moins de vingt-et-un ans » au titre de l'aide sociale à l'enfance au nombre des établissements médico-sociaux. L'encadrement juridique de l'hébergement en appartement social présente donc une différence importante avec l'accueil en établissement, puisqu'il suppose la signature d'un contrat de location entre le bailleur social et l'occupant du logement.

Or, si aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit d'attribuer un logement à un mineur, l'incapacité de contracter de ce dernier rappelle **la nécessité pour le conseil départemental d'assurer sa tutelle et d'assumer la responsabilité des actes du tuteur**. Ce type d'hébergement, qui repose sur un important lien de confiance entre le mineur et le conseil départemental, recueille toutes les faveurs de vos rapporteurs.

c) L'accueil familial : une solution à encourager

En marge de l'accueil en structure, une autre forme de prise en charge connaît un développement de plus en plus important : **l'accueil familial**. Fortement déconseillé par vos rapporteurs dans le cas de jeunes en attente d'évaluation pour des raisons précédemment exposées, l'accueil en famille paraît au contraire particulièrement adapté aux MNA ayant fait l'objet d'une évaluation de minorité et d'un transfert effectif de tutelle.

L'accueil familial présente avant tout un caractère **bénévole**. Il est à ce titre à distinguer du placement auprès d'un assistant familial, qui participe d'un service médico-social. Les accueillants familiaux doivent pour leur part véritablement assurer le rôle de parents, couvrant l'aide aux devoirs, la prise de repas commune et l'accompagnement à des sorties. Afin d'assurer la réussite de ce schéma, qui allie pour le département adéquation de la prise en charge et allègement du coût financier (les familles d'accueil recevant en moyenne une indemnité de 15 euros par jour), deux conditions doivent être rigoureusement respectées :

- l'accueil familial ne peut être ouvert **qu'aux profils de MNA ne posant pas de difficulté particulière, comportementale ou scolaire**. C'est notamment le parti pris par le département de l'Hérault, remarqué par certains acteurs associatifs comme ayant déployé l'approche la plus pertinente en matière d'accueil des MNA : les plus jeunes (en-dessous de 15 ans) sont orientés vers des familles d'accueil et les moins jeunes sont accueillis dans des structures de type foyer ;

- les familles d'accueil doivent bénéficier d'un **suivi** des équipes départementales et recevoir une **formation minimale** leur permettant de recevoir dans les meilleures conditions un mineur ne partageant souvent pas les mêmes références sociologiques ou culturelles.

La « cellule mineurs isolés étrangers » de Loire-Atlantique

Ce dispositif innovant est ouvert aux familles d'accueil une fois opérés **l'évaluation de la minorité du jeune** et le **transfert de la tutelle au conseil départemental**. Il est conçu comme un parrainage assuré par ces familles d'accueil, ouvert soit durant les périodes de fin de semaine, soit à temps plein.

Ces dernières, essentiellement bénévoles, touchent une **indemnité de 16 euros par jour**, soit un versement annuel par mineur de 5 760 euros. Est également assuré un suivi étroit des familles, qui ne sont pas des accueillants professionnels, par une cellule dédiée de quatre travailleurs sociaux.

La Loire-Atlantique est pionnière en la matière. Le développement de l'accueil familial a notamment permis de proposer une **alternative** aux deux modalités de prise en charge des MNA jusqu'ici pratiquées et plutôt inadaptées : l'accueil en Mecs et l'hébergement hôtelier.

B. L'ANTICIPATION DE L'APRÈS-MINORITÉ : ÉDUCATION, INSERTION PROFESSIONNELLE ET RÉGULARISATION

Scolarité et régularisation du mineur non accompagné sont indissociables. En effet, s'il n'est pas obligatoire pour un mineur de détenir un titre de séjour sur le territoire français, cette obligation s'impose strictement au majeur étranger qui, à défaut, peut se trouver visé par une mesure d'expulsion. Or, les services préfectoraux chargés de l'attribution des titres de séjour sont particulièrement attentifs à l'intégration sociale et professionnelle des publics demandeurs de titre.

1. Les carences du suivi éducatif

a) L'entrée dans le parcours scolaire

(1) Le droit à l'éducation

La scolarité des mineurs non-accompagnés est prise en charge par une structure dédiée dans le ressort de chaque académie, le **centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs** (Casnav). Le Casnav rassemble un personnel administratif appartenant à l'inspection académique et les enseignants des classes spécialisées dans l'accueil des élèves étrangers.

Les unités spécialisées

Une circulaire du ministère de l'Éducation nationale du 2 octobre 2012¹ identifie les structures dédiées à l'accueil des élèves allophones nouvellement arrivés. Il s'agit des **unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (Upe2a)**. Dans le ressort de l'académie de Paris, elles sont au nombre en 2017 de 52 dans le premier degré et de 78 dans le second degré. Dans celui de l'académie de Lyon, elles étaient en 2014 de 46 dans le premier degré et de 50 dans le second degré.

D'après la circulaire, « l'effectif de ces classes ne doit pas dépasser quinze élèves, sauf cas exceptionnel ». Leur objectif premier est « la maîtrise du français enseigné comme langue de scolarisation », l'intégration en classe ordinaire, dans laquelle l'élève est par ailleurs obligatoirement inscrit, devant être assurée le plus souvent possible, notamment pour les disciplines où la maîtrise du français écrit n'est pas fondamentale.

Au sein de ses structures pédagogiques dédiées, peuvent être isolées des Upe2a spécialisées dans l'accueil d'élèves pas ou peu scolarisés antérieurement (Upe2a-NSA), voire dans l'accueil d'élèves handicapés. Dans le ressort de Paris, une structure de ce genre a ouvert au lycée Lavoisier, composée de huit élèves et gérée par une professeure contractuelle volontaire.

La scolarisation des MNA pose plusieurs problèmes, selon l'étape de leur prise en charge sur le territoire national. Les pouvoirs publics doivent tenir compte de plusieurs obligations légales : la scolarité obligatoire des **mineurs âgés de moins de 16 ans** et les dispositions de **l'article L. 111-1 du code de l'éducation** selon lesquelles « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ».

Dans le cas des MNA, les pouvoirs publics ont un arbitrage complexe à rendre. Si l'intégration des jeunes migrants par la scolarisation est souhaitable le plus en amont possible, **l'incertitude qui demeure autour de leur âge avant leur évaluation de minorité laisse planer le doute sur la base juridique qui leur est applicable**. Lorsqu'un mineur accompagné est manifestement âgé de moins de 16 ans, il fait, selon toute logique, l'objet d'une OPP rendue en urgence, son placement à l'aide sociale à l'enfance et sa scolarité sont immédiatement engagés sans qu'il ne soit besoin d'attendre les résultats de l'évaluation.

(2) Les jeunes en attente d'évaluation

La situation se complique pour les jeunes migrants se prétendant mineurs mais qui se disent âgés de plus de 16 ans. L'obligation scolaire ne s'applique pas à eux, mais ils n'en demeurent pas moins titulaires du droit inconditionnel à l'éducation énoncé par la loi. De plus, scolariser de jeunes migrants dont l'évaluation de minorité n'a pas encore été rendue présente le risque d'intégrer aux classes des personnes potentiellement majeures.

¹ Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012.

Le Casnav de Paris a par conséquent adopté une ligne dont la légalité est contestée par plusieurs acteurs associatifs : **les jeunes migrants en attente d'évaluation âgés de plus de 16 ans ne pourront être scolarisés que s'ils ont fait l'objet d'une OPP**. La position retenue, en conditionnant le droit à l'éducation, paraît effectivement aller à l'encontre de la loi, mais recueille tout de même l'indulgence de vos rapporteurs¹. En effet, l'OPP garantit à l'établissement scolaire que le jeune bénéficie d'une mise à l'abri au moins temporaire, nécessaire au bon accomplissement d'un parcours scolaire.

Le Casnav de Paris rappelle par ailleurs que la démarche n'est pas sans risque : en cas d'évaluation de minorité négative, l'OPP cesse de produire ses effets même en cas de recours du jeune, et ce dernier peut se retrouver à devoir poursuivre la scolarité entamée sans solution d'hébergement. Pour ces cas particuliers, le Casnav, en relation avec la mairie de Paris, a mis sur pied un dispositif de 70 places cofinancé d'hébergement de jeunes scolarisés non pris en charge par les services d'aide sociale à l'enfance. Ce dispositif repose sur une mobilisation de centres et de foyers contactés par les établissements scolaires, **financée de façon exceptionnelle par les fonds sociaux des lycées**. Vos rapporteurs approuvent vivement cette initiative et appellent à ce qu'elle soit davantage déployée sur le territoire national.

Le Défenseur des droits a récemment rappelé son souhait de « parvenir à la scolarisation effective au plus tôt des jeunes gens en attente d'une décision définitive quant à leur demande de protection ». Un objectif aussi ambitieux, qui repose sur l'idée partagée par vos rapporteurs qu'une intégration réussie passe par une scolarisation précoce, peut néanmoins se heurter à la réalité des situations : sans hébergement et sans suivi extra-scolaire, l'école ne semble pas suffisamment armée pour assumer seule l'intégration des publics concernés.

Proposition n° 25 : favoriser des partenariats entre rectorats et conseils départementaux ou régionaux pour mobiliser à titre exceptionnel des ressources permettant l'hébergement des jeunes majeurs.

(3) Les mineurs évalués

S'agissant des publics âgés de plus de 16 ans évalués mineurs et placés auprès de l'aide sociale à l'enfance, la scolarisation pose des difficultés moins grandes, l'établissement étant assuré de l'hébergement et du suivi social de la personne. Concernant ce public, vos rapporteurs en appellent à un respect plus strict du droit inconditionnel à l'éducation.

¹ Elle a d'ailleurs été confirmée par une ordonnance récente du tribunal administratif de Paris (ordonnance du 25 novembre 2016, n° 1618861) qui rejette le référé présenté par un jeune évalué majeur mettant en demeure le rectorat de Paris de le scolariser.

Si le Casnav de Paris procède à la scolarisation systématique de tous les mineurs non-accompagnés reconnus comme tels, il semblerait que la pratique soit moins diffusée au niveau national.

Proposition n° 26 : veiller à ce que le droit inconditionnel à l'éducation soit respecté pour tout mineur non accompagné âgé de plus ou moins de 16 ans.

Il n'en reste pas moins le problème, déjà évoqué et récurrent, de la **tutelle**. Même si le mineur bénéficie d'une mesure d'assistance éducative, la vacance de la tutelle empêche le chef d'établissement d'assurer sa pleine participation à la vie en milieu scolaire. Ce dernier peut se trouver confronté à des problèmes de santé ou d'autorisation de sortie de l'établissement qui, en l'absence de tutelle, peuvent gravement engager sa responsabilité.

b) La formation

Pour la grande majorité des mineurs non-accompagnés scolarisés et âgés de plus de 16 ans, l'approche de la majorité et l'impératif de régularisation nécessitent que leur formation soit rapidement « professionnalisante ». À cet égard, le Défenseur des droits a rappelé que l'élaboration des parcours scolaires proposés aux MNA par le Casnav devait se faire en **coordination étroite avec les services préfectoraux** afin que ces derniers permettent bien aux jeunes suivant ces parcours d'être éligibles au titre de séjour.

Le Casnav de Paris affirme pour sa part privilégier l'orientation professionnelle des MNA vers des formations professionnelles en lycée professionnel ou des formations en apprentissage. Afin de faciliter au mieux la demande de titre, vos rapporteurs souhaitent que les liens entre Casnav et services préfectoraux, notamment les directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (Direccte), soient renforcées.

Proposition n° 27 : renforcer les partenariats entre Casnav et Direccte afin d'identifier les formations professionnelles et d'apprentissage rendant plus facilement les MNA éligibles au titre de séjour au moment de leur majorité.

Vos rapporteurs souhaitent néanmoins rappeler que l'inscription dans un parcours court ou professionnalisant ne doit en aucun cas se faire à l'encontre du désir du mineur. Lorsque le bilan scolaire autorise la poursuite d'études longues dans les filières générales, voire supérieures, **le choix doit pouvoir lui en être laissé sans qu'il n'obère ses chances de régularisation**. En cela, vos rapporteurs préconisent que soient modifiées les conditions énoncées aux articles L. 311-1 et L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (cf. ci-après).

2. L'insertion sur le marché du travail

a) Une condition nécessaire à la régularisation

L'âge d'arrivée du MNA sur le territoire français dessine deux droits distincts de la demande de titre de séjour :

- l'article L. 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose qu'une carte de séjour temporaire est délivrée **de plein droit** aux étrangers devenus majeurs à condition qu'ils aient été confiés aux services d'aide sociale à l'enfance **avant leurs 16 ans et qu'ils suivent de façon réelle et sérieuse une formation ;**

- concernant les mineurs non-accompagnés arrivés en France **après l'âge de 16 ans**, l'article L. 313-15 du même code dispose que la carte de séjour temporaire **peut** leur être attribuée à la condition de suivre, toujours de façon réelle et sérieuse **mais depuis au moins 6 mois**, une formation **destinée à lui apporter une qualification professionnelle.**

À ces critères s'en ajoute un autre, identique dans les deux cas, relatif à « **l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française** ».

Il convient de remarquer que le droit au séjour, dont l'étranger dispose dans le premier cas, ne devient qu'une faculté dans le second, laissant vraisemblablement au juge une marge d'appréciation plus large. Par ailleurs, la condition de suivi d'une formation s'accompagne d'une durée minimale de cursus dans le second cas.

Les critères énoncés par ces deux articles posent également comme condition à la délivrance du titre de séjour un examen des relations du jeune avec les personnes de sa famille restées dans son pays d'origine. Les juges ont initialement considéré, à l'appui de ces textes, que l'isolement strict du jeune était un critère sans lequel la demande de titre devait être rejetée. L'évolution de la jurisprudence a modifié cette interprétation¹, **faisant du suivi d'une formation professionnelle au moment de la demande² le critère réellement déterminant de l'admission au séjour.**

Vos rapporteurs, favorables à ce qu'une admission au séjour doive nécessairement s'appuyer sur un parcours d'intégration, déplorent que soit parfois interprété trop strictement le caractère professionnel de la formation suivie. Ils considèrent qu'arrivé au terme d'un cursus d'enseignement général, le jeune majeur doit pouvoir faire valoir son désir de **poursuivre des études supérieures en appui à sa demande de titre.**

¹ H. HABCHI et J.-S. LAVAL, « L'admission au séjour du jeune majeur étranger « isolé » : un contentieux encore parsemé d'interrogations », *La Semaine juridique*, t. 50, 2015.

² Le critère du suivi de la formation au moment de la demande est déterminant. Il ne suffit pas au jeune majeur de produire un diplôme obtenu ou une formation suivie antérieurement (Cour administrative d'appel de Paris, 23 mars 2015, Préfecture de police c/ Sokhona, n° 14PA02809).

Proposition n° 28 : modifier les articles L. 311-1 et L. 313-15 du Ceseda afin que le critère de suivi d'une formation à l'admission au titre de séjour soit élargi aux formations d'enseignement général.

b) Les contrats « jeune majeur », une ressource raréfiée

(1) Une compétence discrétionnaire du département

L'insertion sur le marché du travail des MNA peut être facilitée par l'attribution de « **contrats d'accueil provisoire du jeune majeur** », dispositifs de protection sociale mis en place par les conseils départementaux qui peuvent donner lieu au versement d'une allocation et à un accompagnement personnalisé vers l'emploi. Ces dispositifs s'appuient sur l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles qui dispose que « *peuvent être également pris en charge à titre temporaire [...] les majeurs âgés de moins de vingt-et-un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants* ».

Le « contrat jeune majeur » n'est pas un dispositif réservé aux MNA, bien que ces derniers en remplissent particulièrement les critères. De plus, il n'est **pas un élément de la compétence obligatoire** du département en matière sociale. Ce dernier est de ce fait libre d'en déterminer le nombre et les conditions d'accès.

Soucieux d'en faire des outils efficaces de l'insertion sociale de leurs bénéficiaires dans un contexte budgétaire contraint, certains départements ont pu être amenés à **raffermir les conditions d'éligibilité** au contrat « jeune majeur », pénalisant ainsi indirectement les MNA. Ainsi, le département du Val d'Oise, entre autres, a choisi de limiter l'attribution de contrats « jeune majeur » aux mineurs ayant au moins été pris en charge pendant **deux ans** par l'aide sociale à l'enfance. Ce critère élimine de fait une grande partie des MNA, dont la majorité est arrivée à plus de 16 ans. D'autres départements, comme Paris, ont au contraire fait le choix d'une large attribution de contrats « jeune majeur » à d'anciens MNA : ils ont bénéficié de près de la moitié des 1 150 contrats attribués en 2016.

Le département de la Mayenne a fait en matière de contrats « jeune majeur » un choix innovant, dont vos rapporteurs souhaitent qu'il soit diffusé. Chaque contrat donne lieu à un **partenariat entre le conseil départemental**, qui prend en charge le financement de l'accompagnement vers l'emploi et des dépenses courantes du jeune majeur, **et l'État**, qui prend en charge le financement du logement. Ce partenariat s'appuie sur la responsabilité de l'État en matière d'hébergement, une fois atteinte la majorité. Ce cofinancement permet d'attribuer un plus grand nombre de contrats.

(2) Une condition insuffisante à la régularisation

Toutefois, le contrat « jeune majeur », selon une jurisprudence récente, n'a « *pas pour objet de permettre à [son bénéficiaire] [...] de se voir reconnaître un droit au séjour*¹ ». Ainsi, aucun jeune majeur ancien MNA ne peut se prévaloir d'un contrat « jeune majeur » au titre de la formation qu'il doit impérativement suivre pour être admis à la régularisation. Cette jurisprudence découle d'une interprétation stricte des textes et d'un refus d'assimiler la formation évoquée par le Ceseda, comprise comme un cursus donnant lieu à la délivrance d'un diplôme professionnel ou d'un certificat d'apprentissage, au contrat « jeune majeur », qui demeure perçu comme un dispositif de protection sociale. Dans la mesure où le contrat « jeune majeur » ne se limite cependant pas au versement d'une allocation, mais comporte bel et bien un volet relatif à l'accompagnement dans l'emploi, cette interprétation peut être discutée.

Vos rapporteurs y voient un paradoxe. En effet, le contrat « jeune majeur » étant un dispositif sur lequel le département exerce une compétence discrétionnaire, son attribution à un jeune majeur anciennement MNA **n'a d'autre motif que la volonté d'intégration que montre l'attributaire et le désir du département d'« investir » dans sa réussite**. Il s'agit d'une démarche qui, en raison de son caractère subsidiaire, suffit à prouver la confiance portée par les pouvoirs publics au demandeur de titre.

Or, les dispositions du Ceseda font clairement référence, en matière d'admission au séjour, à l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion du demandeur dans la société française, critère que la jurisprudence semble apprécier moins rigoureusement que le suivi d'une formation. Par ailleurs, en refusant l'admission au séjour à un titulaire d'un contrat « jeune majeur » sur ce seul motif, l'autorité préfectorale annihile tout bonnement les efforts -notamment financiers- déployés par le département dans l'intégration d'un jeune majeur étranger. En plus d'interrompre le parcours d'intégration, **le refus d'admission présente pour les départements un aléa important susceptible de freiner l'attribution de ces contrats à d'anciens MNA**.

Par conséquent, il semblerait judicieux à vos rapporteurs que l'admission d'un jeune majeur isolé à un dispositif de protection sociale subsidiaire financé par le conseil départemental puisse être favorablement considérée à l'appui de sa demande d'admission au séjour.

<p>Proposition n° 29 : intégrer aux critères du droit au séjour énoncés par la loi l'admission à un dispositif de protection sociale subsidiaire, financé par le conseil départemental.</p>
--

¹ Tribunal administratif de Rennes, 13 février 2014, n° 1302321.

c) La délivrance de l'autorisation provisoire de travail

(1) Pour les mineurs

Les MNA arrivant sur le territoire national après l'âge de 16 ans doivent fournir, au moment de leur demande de titre de séjour, une preuve du suivi d'une formation professionnelle depuis au moins 6 mois. Ces formations, souvent dispensées dans le cadre des centres de formation des apprentis (CFA), nécessitent que leur soit délivrée par la Direccte une **autorisation provisoire de travail**¹ (APT).

Or, d'après l'article L. 5221-5 du code du travail, « *l'autorisation de travail est accordée de droit à l'étranger autorisé à séjourner en France pour la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation à durée déterminée* ». Les MNA, du fait de leur minorité, disposent du plein droit de séjour ; **l'APT doit donc leur être accordée sans autre condition.**

Les pratiques locales remontées à vos rapporteurs qui conditionneraient la délivrance d'APT à des **mineurs** à la détention d'un titre de séjour, ou au simple enclenchement de procédures de demande, ne sont pas conformes à l'esprit de la loi. Une jurisprudence récente l'a confirmé en qualifiant d'« erreur de droit » le refus d'une APT opposé à un jeune au motif qu'il ne disposait pas de titre de séjour². Ces pratiques, en plus d'être illégales, placent le mineur dans la situation kafkaïenne d'avoir à produire un titre de séjour pour suivre une formation professionnelle, elle-même condition nécessaire à l'obtention de ce titre de séjour.

Alertés par ces témoignages, vos rapporteurs se montreraient favorables à ce que soit réitéré par circulaire auprès de l'ensemble des Direccte du territoire national **le droit inconditionnel des MNA à se voir délivrer une APT dans le cadre d'une formation.**

Proposition n° 30 : réitérer par circulaire le droit inconditionnel des MNA à se voir délivrer une autorisation provisoire de travail dans le cadre d'une formation.

(2) Pour les majeurs

La situation se complique lorsque le MNA devient majeur. En effet, l'autorisation provisoire de travail ne peut être d'une durée supérieure à 12 mois renouvelables. La procédure de renouvellement d'une APT, une fois la majorité passée, perd son automaticité puisque **le jeune a entre-temps perdu son plein droit au séjour.**

¹ Article R. 5221-3 14° du code du travail.

² Conseil d'État, ordonnance du 15 février 2017, n° 407355.

Pour le jeune majeur, les Direccte conditionnent la délivrance d'une autorisation de travail à la détention d'un titre de séjour ou d'un récépissé de première demande ou de demande de renouvellement d'un titre de séjour¹. Les problèmes remontés viennent dans ces cas de la longueur de traitement des dossiers déposés en préfecture, et, de façon plus surprenante, du **caractère aléatoire de la délivrance des récépissés**.

Ces derniers sont dans la plupart des cas délivrés quelques mois après que la demande a été formulée, ce qui oblige les services de l'aide sociale à l'enfance à anticiper la majorité des MNA afin que ces derniers disposent de leur récépissé au moment du renouvellement de leur autorisation de travail. Vos rapporteurs ont pu constater lors de leurs déplacements que les conseils départementaux, à qui il incombe de se rapprocher des services préfectoraux suffisamment en amont de la majorité des MNA qu'ils prennent en charge, anticipent largement les demandes de titres de séjour.

Il convient que la délivrance des récépissés soit diligentée selon des **critères objectifs qui ne contreviennent pas à l'égalité des demandeurs**.

3. Le cas particulier des demandeurs d'asile

Une mention spéciale doit être faite des **mineurs non-accompagnés demandeurs d'asile** qui, s'ils n'en représentent qu'une fraction limitée (**475 cas sur 13 009 en 2016**), se voient appliquer un droit particulier en matière d'admission au séjour.

Lorsqu'un MNA demande l'asile, il est immédiatement confié à un représentant légal, l'administrateur ad hoc. Quelle que soit l'issue de sa demande, son droit au séjour ne sera pas menacé durant sa minorité. Lorsqu'un jeune majeur isolé demande l'asile, ce dernier peut lui être accordé au titre de la protection garantie par la convention de Genève, auquel cas un titre de séjour lui est délivré pour une durée de dix ans, ou au titre de la protection subsidiaire, auquel cas le titre de séjour ne vaudra que pour un an.

Vos rapporteurs insistent sur **la distinction entre admission au séjour et asile**. Alors que le second entend, par le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, apporter une protection internationale à des personnes persécutées dans leur pays d'origine, la première désigne l'autorisation sous conditions qu'un État accorde à des résidents étrangers à s'établir sur son territoire.

Il est donc fondamental de ne pas confondre les deux et de ne pas user de la demande d'asile comme d'une procédure subsidiaire à la demande de séjour. En revanche, lorsqu'un mineur non accompagné pris en charge par l'aide sociale à l'enfance est susceptible d'acquérir le statut de réfugié, son orientation dans la procédure d'asile doit être faire le plus rapidement possible.

¹ Article R. 5221-3 11° du code du travail.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Alain Milon, président. – Nous allons examiner le rapport d'information sur la prise en charge sociale des mineurs isolés étrangers.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier Jean-Pierre Godefroy : son expérience et son caractère enjoué m'ont permis de vivre agréablement cette première mission !

Vous le savez, notre pays, comme l'Europe dans son ensemble, fait face à l'arrivée massive de migrants venus d'horizons divers, fuyant la guerre ou la misère qui touchent leur pays d'origine. Au sein de cette question migratoire, une problématique particulière prend une ampleur croissante en France : celle des mineurs qui arrivent seuls, ou du moins sans leurs parents, et se retrouvent privés de toute protection sur notre territoire.

Ces jeunes « mineurs isolés étrangers » (MIE) ou, selon la terminologie aujourd'hui retenue, « mineurs non accompagnés » (MNA), font naturellement face à des difficultés particulières, auxquelles il convient de répondre. C'est afin d'évaluer cette réponse et de formuler des propositions de nature à améliorer la prise en charge des MNA que la commission nous a confié l'élaboration de ce rapport d'information.

Depuis le mois de février dernier, nous avons procédé à de très nombreuses auditions d'acteurs associatifs et institutionnels, mais aussi de jeunes directement concernés. Nous nous sommes déplacés à plusieurs reprises en Île-de-France, dans le département de la Manche, dans la région des Hauts-de-France ainsi que dans le département des Alpes-Maritimes, principale porte des migrations, afin de bien apprécier les différents aspects de la problématique des mineurs non accompagnés. Néanmoins, il est nécessaire en cet instant de préciser que notre travail n'a porté que sur la France métropolitaine. La situation dans les départements d'outre-mer, notamment en Guyane et, surtout, à Mayotte, est particulièrement préoccupante et mériterait sans doute un travail spécifique, tant les déterminants des flux migratoires y sont différents de ceux qui sont observés dans l'Hexagone.

Une précision sémantique s'impose de prime abord.

Depuis le début de l'année 2017, le ministère de la justice emploie la dénomination de « mineur non accompagné » en lieu et place de celle de « mineur isolé étranger » ou de « mineur étranger isolé ». Si cette nouvelle appellation, qui reprend les termes utilisés en droit européen, peut avoir le mérite de mettre en avant la minorité plutôt que l'extranéité, elle renvoie strictement au même public, c'est-à-dire les personnes étrangères de moins de dix-huit ans arrivant en France sans leurs parents ou tout autre titulaire de l'autorité parentale.

En droit, ces mineurs entrent dans la catégorie des mineurs « temporairement ou définitivement privés de la protection de leur famille » citée par le code de l'action sociale et des familles et relèvent, à ce titre, de la protection de l'enfance, compétence du département.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – La présence en France de mineurs non accompagnés n'est pas nouvelle. Elle a cessé d'être anecdotique à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, notamment avec l'arrivée de mineurs venant de pays d'Europe de l'Est. Elle est devenue un phénomène établi au cours des années 2000, suscitant la rédaction d'un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales remis en janvier 2005, puis la mission confiée à notre collègue Isabelle Debré, qui a rendu son rapport, toujours d'actualité, en mai 2010. Ces rapports ont permis de mieux identifier la question et ont servi de base à notre travail.

Toutefois, au cours des années 2010, ce phénomène a changé d'échelle et connaît une progression exponentielle. Alors que l'Assemblée des départements de France (ADF) estimait à 4 000 le nombre de MIE pris en charge par les départements en 2010, il était de 13 000 au 31 décembre 2016 et s'élève actuellement à environ 18 000. À ce rythme, le nombre de MIE pourrait atteindre 25 000 d'ici à la fin de l'année, soit une multiplication par deux en l'espace d'un an. Ces chiffres ne tiennent pas compte des personnes en cours d'évaluation de minorité, ni des mineurs qui, souhaitant gagner le Royaume-Uni ou un pays d'Europe du Nord, évitent de se faire repérer par les services sociaux ou les forces de l'ordre.

Alors que la question des MNA ne concernait, il y a quelques années encore, qu'un nombre limité de départements, notamment ceux proches d'une frontière ou disposant d'un aéroport international, l'ensemble du territoire est aujourd'hui touché, y compris des départements ruraux pourtant à l'écart des routes migratoires.

Ces statistiques objectivent ce que beaucoup d'entre nous constatent chez eux, c'est-à-dire la saturation des capacités d'accueil devant l'intensité des flux d'arrivée. Cette saturation obère une partie des efforts déployés par les pouvoirs publics pour faire face au défi que représente la prise en charge des MNA et explique une grande part des difficultés et des dysfonctionnements que nous avons pu constater.

Dans le même temps, la prise en charge des MNA par les départements au titre de la protection de l'enfance représente un coût croissant, alors même que la situation financière des départements est extrêmement tendue.

Bien que la question des MNA, qui sont dans plus de 90 % des cas des garçons, s'inscrive dans un contexte de mouvements migratoires d'une ampleur sans précédent en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale, nos travaux ont montré qu'elle répond à des dynamiques et à des déterminants distincts.

Les statistiques du ministère de la justice montrent que plus de 70 % des MNA pris en charge sont originaires d'Afrique, essentiellement de pays francophones d'Afrique de l'Ouest ou du Nord. À l'inverse, les personnes originaires de Syrie, d'Irak, d'Afghanistan ou de la Corne de l'Afrique, qui représentent la majeure partie des demandeurs d'asile, sont beaucoup moins nombreuses parmi les MNA. Au demeurant, la France n'enregistre qu'un nombre très faible de MNA demandeurs d'asile : 475 sur 77 000 primo-demandeurs en 2016.

Si la diversité des situations individuelles empêche toute généralisation, le phénomène de l'arrivée de plus en plus massive de MNA en France semble davantage s'inscrire dans la logique d'une migration économique, plus ou moins forcée, que résulter des conflits qui marquent certaines zones géographiques et expliquent largement la grande vague migratoire actuelle.

Pour reprendre une typologie établie par la sociologue Angéline Etienne en 2002, les MNA seraient plus fréquemment des enfants « mandatés » pour apprendre un métier et aider financièrement leur famille que des exilés ou des fugueurs.

De plus, on constate que l'arrivée de ces jeunes est bien souvent organisée, depuis le pays de départ, par des filières que l'on peut parfois qualifier de « criminelles ». Les témoignages des responsables de services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) que nous avons recueillis sont à cet égard édifiants : il arrive fréquemment que des jeunes se présentent directement à l'accueil des services départementaux et demandent à voir un éducateur dont on leur a donné le nom, voire décrit l'apparence physique... La lutte contre de telles filières, qui dépasse l'objet de notre rapport et ne relève certainement pas des compétences de notre commission, est donc d'une impérieuse nécessité.

Nos travaux ont permis de dresser un certain nombre de constats et de formuler un certain nombre de préconisations.

Tout d'abord, il convient de souligner que l'ampleur prise, depuis 2014, par un phénomène qui restait jusque-là circonscrit à un nombre réduit de territoires a conduit les pouvoirs publics à développer des réponses spécifiques, parmi lesquelles il convient de citer le dispositif de répartition géographique créé, dans un premier temps, par la circulaire du 31 mai 2013 dite « Taubira », puis inséré dans la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Ce mécanisme, qui visait à assurer une certaine péréquation entre des départements inégalement concernés par les arrivées de MNA, ne donne pas pleinement satisfaction. Tout d'abord, alors que tous les départements sont aujourd'hui concernés et voient leurs capacités d'accueil saturées, la recherche d'une péréquation apparaît vaine. Ensuite, dans environ 20 % des cas, la cellule chargée d'orienter les décisions des magistrats n'est pas saisie.

Enfin et surtout, la clé de répartition ne tient compte que du nombre de mineurs confiés l'année précédente par décision judiciaire et ne comptabilise pas les mineurs en cours d'évaluation pris en charge par les départements.

À titre d'illustration, le département des Alpes-Maritimes, qui est, de par sa position géographique, fortement concerné par les flux migratoires, continue d'accueillir des mineurs réorientés depuis d'autres départements. Une révision du mode de fonctionnement de ce mécanisme semble donc nécessaire.

Il convient ici de rappeler que les mineurs pris en charge à la suite des évacuations de campements sauvages, hébergés dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs, les CAOMIE, n'entrent pas dans ce dispositif de péréquation. Si ces centres ont pu bénéficier d'une forte médiatisation liée à celle qui a entouré les opérations d'évacuation, ils ne concentrent en fait qu'une faible part du total des MNA. Au demeurant, les CAOMIE, solution d'urgence conçue pour être temporaire, sont en passe d'être tous fermés.

Des textes ont également été récemment publiés pour tenter de mieux organiser la période de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se présentant comme des MNA, notamment un décret du 24 juin 2016 et un arrêté du 17 novembre 2016 fixant un référentiel national. De l'avis des acteurs associatifs et institutionnels que nous avons rencontrés, ces textes posent un cadre qui pourrait être satisfaisant s'il était respecté à la lettre, ce qui s'avère difficile en raison de l'embolie des dispositifs.

En principe, le conseil départemental a l'obligation d'organiser la mise à l'abri de toute personne se disant mineure et isolée qui se présente ou est présentée à ses services, afin de procéder à une évaluation de sa situation.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – *Cette phase de mise à l'abri est l'occasion d'une première série de dysfonctionnements. Il arrive en effet encore trop souvent que des jeunes soient hébergés à l'hôtel dans des conditions ne permettant pas un suivi éducatif et les exposant à de nombreux risques. Le département de la Haute-Garonne a ainsi été récemment condamné par le juge administratif, qui lui a enjoint d'assurer des conditions d'hébergement plus satisfaisantes. Il arrive même que des jeunes soient laissés à la rue alors que les textes prévoient leur mise à l'abri immédiate. Ces situations sont choquantes et sont régulièrement dénoncées à juste titre par des acteurs associatifs ou par le Défenseur des droits.*

Toutefois, l'obligation faite aux départements de mettre à l'abri de manière inconditionnelle toute personne se disant mineure se heurte à la réalité de l'augmentation continuelle des flux d'arrivées.

De plus, les départements sont confrontés à un nombre important de personnes se déclarant mineures alors qu'elles sont en fait bel et bien majeures. Le principal objet de l'évaluation est donc de déterminer la réalité de l'âge allégué par le jeune. Or il n'existe pas de moyen irréfutable de vérifier la minorité d'une personne et les documents d'état civil des pays d'origine sont délivrés dans des conditions ne permettant pas de s'assurer de leur fiabilité et sont généralement aisément falsifiables, ainsi que nous l'ont confirmé les diplomates congolais et guinéens que nous avons pu rencontrer.

Les évaluateurs sont donc conduits à apprécier la réalité de la minorité des jeunes qu'ils ont en face d'eux à partir d'un faisceau d'éléments peu objectivables, ce qui ouvre la voie à des critiques, parfois justifiées, des associations.

Premièrement, il convient d'apprécier la véracité du récit fait par des jeunes souvent traumatisés par les épreuves du voyage, ce qui nécessite des compétences pluridisciplinaires dont ne disposent pas nécessairement les professionnels de la protection de l'enfance. Nous proposons à ce sujet d'améliorer les formations délivrées aux évaluateurs, en lien avec des organismes plus habitués à ce genre de démarche, comme l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Néanmoins, un récit appris par cœur auprès de passeurs, fût-il lacunaire, voire incohérent, ne permet pas à lui seul d'écarter la minorité alléguée.

Deuxièmement, s'agissant des tests de maturité osseuse, dont la fiabilité est sujette à controverse, nous rappelons que leur usage a été encadré par la loi du 14 mars 2016. S'il est désormais précisé que ces tests ne peuvent être pratiqués que sur demande de l'autorité judiciaire et avec l'accord de l'intéressé, la rédaction de l'article 388 du code civil continue de poser un certain nombre de difficultés.

Même si le doute doit profiter à l'intéressé, il est aisé d'imaginer que le refus de se soumettre à un tel test peut être interprété, même de manière non formalisée, comme un aveu de majorité. En outre, cet article exclut tout examen des caractères de développement pubertaire, y compris secondaires, ce qui suppose que les évaluateurs fassent totalement abstraction de l'apparence physique du jeune évalué, de sa pilosité ou de sa musculature notamment. Nous ne proposons toutefois pas de faire évoluer les dispositions législatives adoptées voilà à peine plus d'un an.

Par ailleurs, il convient d'évoquer le coût financier supporté par les départements au titre de l'évaluation et de la mise à l'abri.

L'accord trouvé par les départements et l'État en 2013, formalisé dans les textes récents, prévoit la couverture par l'État du coût de cette évaluation dans une limite de cinq jours et à raison de 250 euros par jour. Ce montant forfaitaire apparaît bien souvent inférieur au coût réellement supporté par les départements, la durée de l'évaluation dépassant bien souvent très largement cinq jours, notamment en raison des délais nécessaires aux expertises médicales ou à l'obtention d'une expertise documentaire par les services de l'État.

Selon les estimations de l'ADF, les départements auraient assumé en 2016 une dépense de 155 millions d'euros au titre de la phase d'évaluation, dont 16,5 millions, soit 10,6 %, ont été couverts par la participation de l'État. Si la prise en charge des mineurs en danger relève de la compétence des départements au titre de la protection de l'enfance, il ne nous paraît pas justifié que ces derniers supportent une telle charge au titre de l'évaluation de jeunes dont la plupart se révèlent être majeurs, d'autant que leur arrivée en France résulte d'une carence de l'État dans la maîtrise des flux migratoires, qui est de sa compétence.

Enfin, l'évaluation faite par le service de l'ASE peut être remise en cause. Il peut en effet arriver qu'un département décide de réévaluer la situation d'un jeune qui lui a été confié par décision de justice à la suite de son évaluation dans un autre département. Ce type de situation, particulièrement regrettable, résulte d'un manque de confiance entre les départements et semble devoir être éliminé à mesure que les départements développent une réelle expertise en matière d'évaluation.

À l'inverse, il arrive souvent que des jeunes, généralement avec l'appui d'associations militantes, forment différents recours contre des décisions administratives ou juridictionnelles défavorables. La situation de ceux qu'on appelle les « mijeurs », qui n'ont accès ni aux dispositifs de l'ASE ni aux structures pour majeurs, est alors particulièrement précaire : elle l'est d'autant plus à un âge où le délai de quelques mois peut entraîner l'accès à la majorité. À cet égard, il est souhaitable qu'un certain nombre de règles juridiques, notamment relatives à la détermination de l'état civil, soient clarifiées.

L'ensemble de ces constats nous amène à préconiser une évolution de l'organisation de l'évaluation des personnes se présentant comme MNA afin de mutualiser les moyens mis en œuvre par les départements et de renforcer la participation des services de l'État.

Cette mutualisation que nous appelons de nos vœux pourrait se faire, à droit constant, par le biais de conventions conclues par plusieurs départements, en partenariat avec les préfets de département et de région.

Une solution plus ambitieuse, qui nécessiterait une évolution du droit, consisterait en la mise en place de plateformes d'évaluation, par exemple sous la forme de groupements d'intérêt public, rassemblant l'ensemble des acteurs concernés. Toute personne se présentant comme MNA serait alors orientée vers une telle structure disposant des moyens humains et financiers et de l'expertise technique nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée. À l'issue de cette évaluation, le juge serait, le cas échéant, saisi pour prendre une décision de placement.

Une telle solution ne remet pas en cause la compétence des départements pour la prise en charge des MNA, mais allégerait substantiellement la charge qu'ils supportent tout en créant les conditions d'une réelle amélioration qualitative de cette évaluation.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – Si la phase d'évaluation cristallise une part importante des critiques, la prise en charge dans les structures de la protection de l'enfance, une fois la minorité et l'isolement établis, continue de poser un certain nombre de problèmes. Ces difficultés sont financières et humaines, dans le contexte de tension des finances publiques locales que nous connaissons tous.

Un autre défi, pour les conseils départementaux, concerne l'exercice de la tutelle des MNA, qui relève du juge aux affaires familiales et non du juge des enfants, lequel décide de la mesure d'assistance éducative. Dans la mesure où les MNA sont durablement privés de l'assistance des titulaires de l'autorité parentale, une mesure de tutelle semble s'imposer.

Or nous avons pu constater que de nombreux MNA confiés à l'ASE ne font pas l'objet d'une telle mesure, ce qui peut les pénaliser dans l'ensemble des actes, notamment médicaux, qui nécessitent l'accord du titulaire de l'autorité parentale. S'il n'apparaît pas pertinent de rendre obligatoire la désignation d'un tuteur, notamment pour les MNA entrant dans le dispositif de l'ASE peu avant leur majorité, il serait souhaitable que les offices respectifs du juge des enfants et du juge des tutelles s'articulent mieux. Cette question avait déjà été soulevée par Isabelle Debré dans son rapport.

Une fois admis à l'ASE, les MNA ne se distinguent pas juridiquement des autres mineurs bénéficiant d'une protection. Toutefois, compte tenu de leur âge et de leur maturité, la réponse éducative et les conditions de leur hébergement ne peuvent être les mêmes que pour les publics traditionnels de l'ASE. Pour autant, favoriser le développement de leur autonomie et leur insertion rapide dans la société ne peut se faire au détriment d'un encadrement soucieux de leur intégration et surtout attentif aux manifestations tardives des traumatismes et phénomènes de « décompensation » auxquels leur passé les rend sujets. Il ne saurait être question de laisser se développer une prise en charge au rabais.

Des solutions différenciées sont développées sur le territoire, et nous ne souhaitons pas que la libre administration des départements en la matière soit remise en cause. Un recensement et une diffusion des bonnes pratiques pourront néanmoins s'avérer souhaitables.

Enfin, dernière étape du parcours des MNA mais non la moindre, il convient de soigneusement préparer leur accès à la majorité, en favorisant une insertion professionnelle rapide et en entreprenant suffisamment à l'avance les démarches nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour. À cet égard, si une évolution des règles relatives au séjour est sujette à polémique du fait des effets pervers qu'elle pourrait avoir, des lignes directrices claires et des consignes de bienveillance, pour le cas particulier des MNA, pourraient être données aux préfetures.

Au cours de nos travaux, nous avons pu constater les passions que soulève la question des mineurs non accompagnés, comme toujours lorsqu'il s'agit d'enfants en danger. Si de nombreuses améliorations doivent être apportées en matière de prise en charge sociale des mineurs non accompagnés, les critiques formulées par certains acteurs associatifs et militants ne semblent pas toujours tenir compte de la réalité des efforts déployés par les acteurs de terrain qui font face à la saturation des dispositifs d'accueil. Les associations souhaitent que les mineurs soient pris en charge dans de bonnes conditions, demande à laquelle je souscris, mais les acteurs de terrain œuvrent avec les moyens dont ils disposent. Ils se montrent bien souvent très imaginatifs pour accueillir les mineurs. Il convient d'essayer de gommer le conflit né entre ces deux univers, car la situation est dommageable pour le mineur concerné.

Au-delà des moyens supplémentaires qui doivent être alloués pour mettre en œuvre une prise en charge digne et de l'évolution des pratiques et des méthodes qui semble engagée, une réelle amélioration de la situation préoccupante que nous connaissons suppose que l'État ne se défausse pas sur les départements des responsabilités qui lui incombent en matière de maîtrise des flux migratoires.

Permettez-moi d'apporter une précision. La question des flux migratoires fait parfois polémique. La France a rétabli des contrôles aux frontières depuis le 13 novembre 2017 pour une période de deux ans, comme le permet le code frontières Schengen. Dans les Alpes-Maritimes, en 2016, plus de 30 000 migrants, me semble-t-il, ont été renvoyés vers l'Italie. Aujourd'hui, même si les barrières douanières n'ont pas été rétablies, des contrôles fixes et aléatoires sont réalisés aux frontières. Mais qu'en sera-t-il après le 13 novembre 2017 ? Il convient d'alerter le Gouvernement sur ce point.

M. René-Paul Savary. – *Je félicite les rapporteurs. Les difficultés que nous rencontrons sur le terrain sont très bien évoquées dans leur rapport.*

Permettez-moi quelques observations.

Dans mon département, 80 % des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés se révèlent, au terme d'une procédure d'évaluation de deux mois ou deux mois et demi du fait de la saturation de la police aux frontières, être en fait majeurs. Une telle situation nous interpelle.

Compte tenu de l'afflux constant de migrants et malgré la mobilisation de moyens importants pour les mettre à l'abri et les héberger au mieux, nous n'arrivons pas à faire face. Les difficultés de prise en charge que rencontrent les départements sont énormes.

La police aux frontières est saturée. Les documents qu'elle contrôle sont parfois de vrais passeports élaborés dans les ambassades, mais établis à partir de faux papiers, d'où la complexité du dispositif et la longueur de l'instruction par la PAF.

J'ai mis en place dans mon département une équipe d'évaluateurs, selon les modalités recommandées par le ministère de la justice. D'autres départements, qui n'ont pas mis en œuvre la même procédure, admettent directement les mineurs sans réaliser au préalable d'évaluation rigoureuse. Quand une procédure d'évaluation poussée, donc longue, est mise en œuvre, durant la durée de l'évaluation, l'intéressé n'est pas comptabilisé au titre du mécanisme de répartition et le département continue à recevoir d'autres mineurs réorientés par les juges.

Il faut par conséquent trouver une solution – peut-être en créant des plateformes d'évaluation sous la forme de groupements d'intérêt public –, car un problème de responsabilité se pose. L'incertitude sur son âge réel est déjà préjudiciable au mineur, puisqu'elle renforce la situation d'instabilité dans laquelle il est placé, mais elle l'est aussi aux équipes départementales, qui se retrouvent en porte à faux.

J'ai moi-même été confronté, dans la Marne, à un drame lorsqu'un mineur étranger s'est défenestré. Les associations incitent à un jugement hâtif et émettent un certain nombre de soupçons qui peuvent conduire à mettre en cause certaines responsabilités. Dans ce cas, une enquête approfondie a montré que le département n'était pas responsable et que le jeune en question était, en fait, majeur. Les conditions d'accueil peuvent bien sûr toujours être améliorées, mais on ne peut pas leur imputer des drames comme celui qui s'est produit dans mon département.

Il n'en reste pas moins que cette période d'évaluation est véritablement difficile à vivre pour l'ensemble des acteurs concernés et il importe de trouver des solutions.

Mme Isabelle Debré. – *Merci, mes chers collègues, pour ce rapport, qui nous permet de constater que, loin de s'être améliorée, la situation a empiré.*

S'agissant de Mayotte, j'ai déjà dit qu'on était assis sur une bombe sociale à retardement. Si on ne fait rien, la bombe va finir par exploser !

En 2013, ainsi que je l'avais préconisé, une plateforme interministérielle confiée à la protection judiciaire de la jeunesse, placée sous l'autorité de Laurence Vagnier et visant à coordonner les actions concernant les mineurs isolés étrangers devait voir le jour. On a effectivement trop tendance à dire que le problème des mineurs isolés dépend de la protection de l'enfance. Or il relève également de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères. Il est indispensable de développer cet aspect interministériel.

Il faudrait également travailler au niveau européen, en lien avec les pays d'où arrivent les mineurs isolés étrangers.

Enfin, j'avais demandé que soit créé, au sein du Fonds national de financement de la protection de l'enfance, un fonds d'intervention destiné aux départements, lesquels ne peuvent plus assumer une telle charge. Lorsque Mme Taubira avait dit qu'on allait placer certains mineurs isolés étrangers dans tel ou tel département, j'avais souligné que cela ne fonctionnerait pas parce que les jeunes se regroupent et qu'ils quitteraient leur département d'affectation pour rejoindre leurs copains dans un autre département.

Donc, il y a un problème financier, un problème de coopération avec les pays d'origine de ces jeunes et, surtout, il faut travailler à l'échelon européen.

M. Jean-Marie Morisset. – *Je remercie nos collègues rapporteurs du tour de France qu'ils ont effectué et qui confirme le constat que nous faisons dans nos départements.*

Ainsi, dans les Deux-Sèvres, on observe une augmentation importante des flux et des prises en charge.

Vous soulignez à juste titre dans votre rapport que les capacités d'hébergement sont saturées. Les départements font pourtant preuve de bonne volonté. Ils ont déjà dû répondre à la nécessité de créer des centres d'accueil et d'orientation, les CAO. Cela signifie que doivent être mises à disposition des structures d'accueil, des résidences sociales pour jeunes, mais une proportion importante des jeunes qui arrivent se trouvent placés dans des hôtels. Aujourd'hui, dans les Deux-Sèvres, sur 181 jeunes suivis, 104 sont hébergés dans des hôtels. Cela pose des problèmes de suivi et d'accompagnement.

Je pense aussi qu'il faut revoir la clé de répartition, qui n'est pas équitable. Nous parlons aujourd'hui des mineurs isolés, mais le problème se pose pour tous les migrants : dès lors qu'il existe dans un département un hôtel bon marché de 92 places, on voit arriver 92 personnes.

C'est une situation que nous vivons dans les Deux-Sèvres le 1^{er} juillet prochain. Cela pose des problèmes de suivi et d'écoute. Lorsqu'un département a été généreux et a accueilli tous les CAO, certains ont vite fait de l'oublier et instrumentalisent la bonne volonté des associations locales.

Je terminerai en insistant, comme l'ont fait nos rapporteurs, sur l'important problème que constitue la procédure d'évaluation et de mise à l'abri. Les départements ont l'obligation d'accueillir toute personne mineure. Le coût de l'évaluation et de la mise à l'abri est couvert durant cinq jours par l'État, mais, au-delà, qui doit prendre le relais ?

Dans certains départements, notamment le mien, il n'y a pas de lien avec le parquet, qui ne saisit pas la cellule nationale pour les orientations. Heureusement, nous entretenons de bonnes relations avec les juges des enfants. Grâce à eux, on arrive à faire aboutir certaines mesures, certaines orientations.

Je conclurai sur l'impact financier de cette prise en charge pour les collectivités. L'ADF a réalisé des estimations, mais il faut bien prendre la mesure des budgets nécessaires au fonctionnement de ces structures, notamment en termes de moyens humains.

M. Philippe Mouiller. – *Je m'associe également aux félicitations adressées aux rapporteurs, qui ont su synthétiser, à partir d'un grand nombre d'informations très diffuses, les enjeux de la problématique.*

Je souscris aux propos qui ont été formulés sur les problèmes de répartition.

Je tiens surtout à insister sur le manque de dialogue entre les différentes structures tout au long du processus, ainsi que sur l'absence d'anticipation. C'est un point essentiel au regard de la complexité des sujets. Aujourd'hui, il n'est question que de gestion des places d'hébergement et tout ce qui concerne l'accompagnement social devient secondaire. L'hébergement reste la priorité, mais si on veut vraiment que la prise en charge soit une réussite, tout le processus prévu dans les textes doit s'enclencher. Or, dans la réalité, à aucun moment cette question n'est évoquée.

D'une façon générale, les flux migratoires auxquels nous devons faire face vont s'accroître et il s'agit avant tout de se préoccuper de ce qui se passe dans les pays d'origine des migrants : c'est la meilleure façon de limiter les difficultés.

Pour connaître un certain nombre d'ONG en Afrique de l'Ouest, je sais que l'immigration vers l'Europe en vue de s'y forger un destin apparaît, pour des raisons économiques, comme une solution soit pour le jeune, soit pour l'ensemble de la famille. C'est pourquoi, dans tous les cas, la prise en charge ne doit pas se limiter à la seule problématique des répartitions.

M. Georges Labazée. – *J'avais soulevé la question de l'adoption devant le Conseil national de la protection de l'enfance. Cette perspective ne figure pas dans les solutions esquissées par votre rapport. Est-ce volontaire, du fait d'une trop grande complexité, ou est-ce une solution pour des mineurs dont on sait qu'ils ne retourneront vraisemblablement jamais dans leur pays ?*

M. Dominique Watrin. – Je voudrais saluer ce rapport positif, notamment en ce qu'il préconise une mutualisation renforcée et un engagement plus fort de l'État, qui ne doit pas se défausser sur les départements des responsabilités qui lui incombent en matière de flux migratoires.

J'aborderai la situation spécifique de Calais, désastreuse sur le plan humanitaire. Les mineurs à la rue n'ont pas accès à l'eau potable et n'ont nulle part où se reposer, comme l'a souligné le Défenseur des droits.

La question de la création d'un centre d'accueil sur site se pose donc, afin de mettre à l'abri et en sécurité ces mineurs isolés, mais aussi pour organiser leur passage légal au Royaume-Uni à des fins de regroupement familial, plusieurs centaines d'entre eux ayant été accueillis lors du démantèlement de la jungle de Calais au titre des règles dites de Dublin II. Il importe que l'État intensifie ses efforts diplomatiques à l'égard du Royaume-Uni pour sortir de cette situation.

Mme Catherine Génisson. – Ma première remarque portera également sur Calais. Les mineurs isolés y sont très largement repérés par les services sociaux mais n'ont qu'un seul but : aller en Angleterre. Ils repartent donc dès qu'ils sont placés et l'on ne peut les contraindre à rester. C'est une vraie difficulté pour le conseil départemental du Pas-de-Calais, qui s'investit de façon extraordinaire sur ces questions. La gestion de ces personnes semble inhumaine, alors même que beaucoup est fait.

Ma deuxième remarque concerne les tests de maturité osseuse, dont les résultats sont aléatoires et scientifiquement discutés. Le sujet mériterait donc d'être remis sur la table.

Mme Michelle Meunier. – Je me réjouis que la question des mineurs isolés fasse l'objet d'un rapport spécifique. Chacun peut attester du nombre croissant de cas dans son département, et les chiffres sont évidemment à la hausse compte tenu de l'exode provoqué par la misère, les guerres et le changement climatique.

S'agissant de l'évaluation, les propositions que vous faites concernant une mutualisation entre les services de l'État doivent être creusées, sans méconnaître la difficulté de travailler de manière transversale en France.

Je reste un peu sur ma faim, en revanche, en termes de perspectives et de prise en charge. Vous évoquez la nécessité de prendre en charge différemment les mineurs non accompagnés, en achoppant rapidement sur la question des moyens. Sans minimiser les problèmes financiers des départements, ce n'est pas ainsi que l'on se donnera les moyens d'évoluer. Des expérimentations menées dans certains départements pourraient être reprises. Je pense, par exemple, au réseau de familles citoyennes et solidaires accueillant des mineurs non accompagnés à temps plein ou à temps partiel en Loire-Atlantique. Ces initiatives témoignent du dynamisme et du « vivre ensemble » qui peut se développer sur des territoires urbains, mais aussi ruraux.

Je pense également à la mise en place, au niveau départemental, de la prévention spécialisée, au titre de la protection de l'enfance et à son articulation avec la protection judiciaire de la jeunesse. Des expériences gagneraient, là encore, à être étudiées et étendues.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je félicite à mon tour les rapporteurs.

Le rapport fait état de critiques concernant l'organisation de la répartition. Il se trouve que j'animais le groupe de travail au ministère de la justice au moment de sa mise en place. Nous avons d'ailleurs suivi un certain nombre de préceptes exposés par Mme Debré.

Les mineurs isolés demandent rarement le statut de réfugié. Ils n'y ont aucun intérêt, étant obligatoirement pris en charge par les départements au titre de leur minorité. Ainsi le département d'Ille-et-Vilaine dépense 130 euros par jour et par mineur, quelle que soit l'origine de celui-ci, soit un budget de 21 millions d'euros pour 450 enfants. C'est dire que l'aspect financier n'est pas sans importance, même si ce n'est pas le seul qui doit nous guider.

Un certain nombre de départements ont mis en place des moyens d'évaluation éprouvés, donnant d'excellents résultats, à partir d'une grille élaborée par le ministère. Aujourd'hui, sur dix jeunes qui se présentent dans le département d'Ille-et-Vilaine, huit sont reconnus majeurs. C'était déjà le cas lorsque le procureur était chargé de faire cette évaluation, mais le juge aux affaires familiales considérait ensuite que tous, ou presque, relevaient de la prise en charge départementale. Ces mineurs sont considérés comme isolés, mais c'était le juge aux affaires familiales qui traitait de leur situation, et non le juge des enfants : vous relevez le paradoxe. Le juge aux affaires familiales, mû par une sorte de compassion qui ne lui coûtait rien, faisait supporter aux départements la prise en charge de jeunes qui ne relevaient pas de leur responsabilité.

L'idée d'une plateforme est intéressante. La couverture par l'État du coût de l'évaluation, dans une limite de cinq jours et à raison de 250 euros par jour, est parfois insuffisante, mais elle constitue la reconnaissance par l'État de sa responsabilité en matière de politique d'immigration et en tant que signataire de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le sujet est multifactoriel et intéresse plusieurs ministères. Deux conditions doivent être réunies pour une prise en charge par les départements.

La première est la minorité. La marge d'erreur pour les tests osseux a été évaluée à dix-huit mois. Il peut donc y avoir une présomption de minorité dès lors que l'âge évalué ne dépasse pas vingt ans. Ces tests sont simplement un moyen supplémentaire de vérification lorsque le récit n'a pas permis de déterminer la minorité.

La seconde condition est l'isolement qui n'est la plupart du temps pas vérifié. Il n'est pas rare que de jeunes mineurs refusent d'être accueillis dans d'autres départements parce qu'ils ont des attaches dans celui où ils se trouvent.

Les jeunes étrangers qui ont fait l'objet d'un contrat « jeune majeur » de 18 à 21 ans ont été formés, aux frais du département, à des métiers recherchés sur le marché du travail, mais ne sont pas autorisés à travailler car ils ne détiennent pas de titre de séjour. Ils pourraient pourtant ainsi subvenir à leurs besoins, ce qui soulagerait les départements.

Nous nous accordons tous sur la nécessaire intensification du démantèlement des filières. Certains jeunes arrivent légalement, munis de papiers et de visas en bonne et due forme. La plupart du temps, ces papiers, parfaitement imités ou en règle, sont distribués par les personnels locaux des consulats. Il faudra essayer d'y remédier.

Le rapport relève le coût de la phase d'évaluation pour les départements. Or, les coûts les plus importants, pour les départements, sont ceux liés à la prise en charge des mineurs au titre de l'aide sociale à l'enfance, qui s'élèvent à 21 millions d'euros dans mon département.

Il convient par conséquent de chercher à tarir la source, d'être plus vigilants sur la vérification du critère de minorité et d'aider les départements en permettant une répartition harmonieuse.

Mme Laurence Cohen. - *Je voudrais moi aussi remercier les deux rapporteurs : ils ont bien décrit la situation et trouvé un juste équilibre entre les critiques et les préconisations.*

Premièrement, sans rien retirer aux compétences des départements, il me semble important qu'une structure permette d'échanger, de façon plus institutionnelle qu'aujourd'hui, sur les bonnes pratiques des uns et des autres.

Deuxièmement, la façon dont vous posez la question de l'évaluation, avec cette piste « ambitieuse » de la création d'une plateforme régionale, me semble intéressante. Il serait en effet positif que cette évaluation soit réalisée par des professionnels, dans le cadre d'un service public sécurisé, ce qui permettrait aussi d'alléger la charge des départements.

Troisièmement, on ne peut pas parler de la prise en charge des mineurs non accompagnés sans aborder la gestion globale des flux migratoires. Or les manquements de l'État français en la matière sont gravissimes, et ils empirent année après année.

Enfin, quatrièmement, personne ici ne mésestime les efforts des départements, mais reconnaissons qu'il n'est pas satisfaisant d'accueillir les mineurs, même allégués, dans des hôtels. Cela fait écho à la problématique générale des hébergements d'urgence, à laquelle le législateur devrait réfléchir plus sérieusement.

Les jeunes migrants ont des parcours terrifiants, leurs traumatismes sont considérables et ceux-ci peuvent se révéler après un temps de sidération assez long. Nous avons donc besoin de professionnels hautement qualifiés.

Prenons garde aux signes extérieurs de majorité. Avec les pesticides et la pollution de l'environnement, on assiste partout à une multiplication des pubertés précoces. J'en profite pour rappeler l'opposition ferme de mon groupe aux tests osseux, lesquels sont remis en cause par un certain nombre de professionnels.

M. Olivier Cadic. – Je m'inscris tout d'abord en faux contre l'affirmation de M. Tourenne : s'il est parfois très difficile pour les consulats de délivrer un visa pour des personnes nées dans des pays où l'état civil est défaillant, comme à Madagascar, ce sont en revanche forcément des personnes de nationalité française qui délivrent les visas, et elles font leur travail très sérieusement.

Ensuite, le trafic d'êtres humains s'apparente à un business, comme le trafic d'armes ou de drogues. L'augmentation régulière du nombre de mineurs non accompagnés démontre l'intérêt du « produit ».

Enfin, je reviens de Turquie, pays qui accueille plus de 3 millions de réfugiés syriens, 90% d'entre eux étant répartis parmi la population. J'ai pu visiter un centre pour femmes et jeunes filles, et j'ai été impressionné par la qualité de l'accueil qui leur est réservé. Ils ont aussi des centres destinés à accueillir spécialement les orphelins. Nous pourrions nous inspirer de l'expérience de ce pays, qui accueille dignement des réfugiés à grande échelle.

Par ailleurs, la gestion se fait au niveau départemental alors qu'elle devrait relever du niveau national, mais aussi du niveau européen.

Mme Patricia Schillinger. – En effet, le sujet doit également être traité au niveau européen. Je le constate particulièrement dans mon département du Haut-Rhin, frontalier de la Suisse et de l'Allemagne.

Avez-vous également interrogé l'Association des maires de France pour savoir comment les maires sont formés à cette problématique des mineurs étrangers isolés ? Il me semble en effet que, au-delà du travail effectué par les départements et les associations, le maillage n'est pas parfait.

Enfin, que deviennent les jeunes migrants que l'on retrouve dans la rue et qui n'ont ni acte de naissance ni nom ?

M. Yves Daudigny. – Je souligne à mon tour la qualité de votre travail, mes chers collègues.

Vous pointez, notamment, la carence de l'État dans la maîtrise des flux migratoires. Mais pensez-vous sincèrement que, dans le monde actuel, et en restant dans un cadre démocratique et humaniste, ces flux peuvent être réellement maîtrisés ?

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – Je vous remercie de l'intérêt que vous portez à ce sujet important des mineurs étrangers isolés, qui n'avait pas encore été abordé en tant que tel dans le contexte migratoire actuel. J'espère que cet avant-propos vous conduira à autoriser la publication du rapport, bien entendu, mais qu'il vous donnera aussi envie de le lire en intégralité.

Sur ce sujet très difficile, nous avons essayé, sans tabou et sans provocation, de décrire la réalité avec objectivité et impartialité, de l'analyser et de proposer quelques pistes d'amélioration.

Je vais maintenant m'efforcer d'apporter quelques réponses à vos nombreuses questions.

On a bien senti que les présidents ou les anciens présidents de département avaient à cœur de trouver une réponse à ce problème, même si, face aux flux importants de jeunes migrants, il est difficile de faire autre chose que répondre à l'urgence.

Nous avons été témoins d'expériences très positives menées dans certains départements pour proposer des activités à ces jeunes, notamment en Loire-Atlantique. Toutefois, avec l'augmentation des flux, la question de la saturation de ces activités se pose assez vite. Il existe aussi plusieurs outils, comme le référentiel, mais tous les départements ne les utilisent pas.

Entre le flux et le stock, tout le monde est aujourd'hui débordé. Le groupe de travail mis en place voilà quelques années par Christiane Taubira a apporté des réponses satisfaisantes à l'époque, mais elles ne suffisent plus aujourd'hui au regard du nombre de mineurs à prendre en charge. C'est pourquoi nous appelons aujourd'hui à revoir le dispositif de répartition.

Pour répondre à M. Morisset, la difficulté tient au fait que le dispositif de distribution entre départements ne prend en compte que les mineurs évalués, pas ceux qui sont en cours d'évaluation. Or la mise à l'abri coûte 155 millions d'euros, la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance 695 millions d'euros et les « contrats jeune majeur » 150 millions d'euros. Il est donc difficile pour les départements, déjà en difficulté en raison des charges d'action sociale qui leur incombent, de proposer ces contrats.

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – *La plateforme interministérielle constitue la réponse aux préconisations contenues dans votre rapport, Madame Debré. Mais nous sommes également favorables à une coordination des acteurs publics – conseil départemental, préfecture, éducation nationale, magistrats. Les décisions du conseil départemental et les jugements rendus par le juge des enfants sont parfois contradictoires, et une harmonisation serait souhaitable.*

Dans certains départements, comme celui de la Manche, une cellule regroupe déjà ces différents acteurs à des fins de coordination.

Mme Isabelle Debré. – *Se pose décidément la question de la répartition entre départements. En 2013, une circulaire a été partiellement invalidée par le Conseil d'État parce qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte l'intérêt de l'enfant. Un nouveau dispositif est en vigueur depuis 2016 : avons-nous suffisamment d'éléments pour savoir s'il fonctionne ?*

Madame Cohen, si l'on observe parfois des pubertés précoces, le phénomène inverse est également constaté, notamment en raison de la malnutrition. Il est donc très difficile de déterminer l'âge exact d'une personne. Quoi qu'il en soit, on ne se fonde plus uniquement sur les tests osseux aujourd'hui, mais sur un protocole d'ensemble. L'État devrait assumer ses responsabilités et le déployer dans tous les départements.

Je me permets d'insister une nouvelle fois sur le caractère indispensable de cette plateforme interministérielle et je voudrais rendre un hommage très appuyé aux associations, qui accomplissent un travail extraordinaire.

Il est impératif que le ministère des affaires étrangères, en lien avec nos partenaires européens, travaille sur les filières de passeurs – nous entendons parfois des témoignages effroyables sur l'exploitation en France de mineurs étrangers, notamment de jeunes Nigérianes contraintes de se prostituer.

Enfin, attention à Mayotte : la situation était déjà effroyable en 2010, elle est encore pire aujourd'hui...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteur. – *Nous avons en effet souvent été confrontés à une grande détresse : celle des jeunes, des services sociaux, des départements et des juridictions. Nous avons voulu, dans le rapport, mettre en avant les marges de progression par rapport aux bonnes pratiques, et avancer des propositions qui pourraient très rapidement améliorer la prise en charge.*

M. Jean-Louis Tourenne. – *Pour éviter une compassion trop sélective, il faut savoir que les jeunes mineurs étrangers qui se présentent auprès des services du département doivent être accueillis dans l'heure. Et comme le nombre de places disponibles est souvent insuffisant, il arrive parfois que des jeunes du département placés par décision de justice voient leur admission différée, alors même qu'ils ont pu, eux aussi, être victimes de maltraitements. C'est une difficulté supplémentaire pour les départements.*

M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur. – *J'approuve la dernière remarque de Jean-Louis Tourenne : cette « concurrence » risque de créer des conflits sociaux et d'avoir des conséquences dramatiques.*

Pour répondre à Isabelle Debré, nous proposons de créer une plateforme, non pas nationale, mais régionalisée. Nous pensons aussi que l'évaluation devrait être concentrée au sein d'une structure interdépartementale ou régionale. Je souhaiterais ajouter un dernier mot sur l'évaluation. Aujourd'hui, lorsqu'un jeune se présente dans un département, qu'il est évalué mineur, mais qu'il n'y a pas de place pour l'accueillir, la cellule d'orientation va l'envoyer dans un autre département. Il arrive alors que ce dernier refasse l'évaluation et le jeune peut être cette fois considéré comme majeur. Il est dès lors renvoyé dans le département d'origine qui peut se voir saisi en justice pour obtenir réparation des dépenses engagées pour l'accueillir... Il me semble que l'évaluation doit être effectuée sérieusement, mais ne doit avoir lieu qu'une seule fois. De plus, on ne devrait pas pouvoir revenir sur un jugement supplétif d'état civil.

M. Alain Milon, président. – *Mes chers collègues, autorisez-vous la publication du rapport ?*

La publication du rapport est autorisée.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Acteurs institutionnels

- **Ministère de l'intérieur - Direction générale des étrangers en France (DGEF) - Point de contact du réseau européen des migrations**

Marie-Hélène Amiel, inspectrice générale de l'Insee, chef du Département des statistiques, des études et de la documentation

Christelle Caporali-Petit, responsable du point de contact national

- **Préfecture d'Ile-de-France**

Jérôme Normand, sous-préfet, directeur de projet « Suivi des campements illicites » à la préfecture d'Ile-de-France - chargé de mission auprès du préfet de région Ile-de-France

Patrick Vieillescazes, sous-préfet, chef de cabinet du préfet de région

- **Jacques Toubon**, Défenseur des droits

Geneviève Avenard, Défenseuse des enfants, vice-présidente du collège chargé de la défense et de la promotion des droits de l'enfant

Marie Lieberherr, cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant

Nathalie Lequeux, juriste au pôle Défense des droits de l'enfant

France de Saint-Martin, attachée parlementaire

- **Ministère de la justice - Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation**

Sylvie Vella, responsable de la Mission mineurs non accompagnés (MMNA)

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)**

Samia Darani, conseillère technique Enfance, Famille, Jeunesse

- **Ministère des affaires sociales - Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Cécile Tagliana, cheffe de service et adjointe au directeur général

- **Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)**
Gilles Séraphin, directeur général
Elsa Keravel, magistrate, chargée de mission
- **Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR)**
Ralph Gruenert, représentant de l'UNHCR en France
Florence Boreil, associée à la protection
- **Unicef France**
Sébastien Lyon, directeur général
François Duchamp, chargé de plaidoyer France
- **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**
Christine Lazerges, présidente
Cécile Riou-Batista, secrétaire générale adjointe
- **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**
Michèle de Segonzac, présidente
Frédéric Beaufaÿs, vice-président
- **Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)**
Aline Montaubrie et Coralie Capdeboscq, référents thématiques sur les mineurs isolés
- **Ambassade de Guinée en France**
Amara Camara, ambassadeur
- **Ambassade de la République démocratique du Congo en France**
Tambu Mikuma, ministre-conseiller près l'ambassade
Jean-Faustin Omatoko-Olamba, deuxième conseiller, responsable du service juridique
- **Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés (Casnav) de Paris**
Alain Seksig, directeur
Jean-Charles Depecker, inspecteur honoraire de l'Éducation nationale
Sophie Sarrasin, chargée de mission au service social
Cécile Pereira, gestionnaire

Acteurs départementaux

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

Arnaud Bazin, président du département du Val d'Oise

Guy Kauffmann, directeur général des services du conseil départemental du Val-d'Oise

Amaury Duquesne, collaborateur du groupe DCI

Marylène Jouvien, attachée parlementaire

- **Département de la Marne**

René-Paul Savary, sénateur et président du conseil départemental

Isabelle Debailleul, directrice de la Solidarité départementale

Manon Doublet, chargée de mission sur les Mineurs non accompagnés

- **Département du Morbihan**

Olivier Hiroux, directeur adjoint de la protection de l'enfance

- **Département de Paris**

Dominique Versini, adjointe à la maire de Paris, chargée de la solidarité, des familles, de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de la lutte contre les exclusions et des personnes âgées

- **Département de la Mayenne**

David Bouet, directeur des solidarités du conseil départemental de la Mayenne

Claire Garnier, directrice de l'ASE

Acteurs associatifs

- **Les amis du bus des femmes**

France Arnould, directrice

Rose Osaro, Ann Edewho, Joy Eremwanarue et Vanessa Simoni

- **Fédération des acteurs de la solidarité (ex-Fnars)**

Marion Lignac, chargée de mission

- **InfoMIE**
Aurélie Guitton, coordinatrice de la plateforme nationale
- **France Terre d'Asile**
Pierre Henry, directeur général
- **Réseau éducation sans frontières (RESF)**
Didier Cottrelle (RESF Amiens)
Sylvie Brod (RESF Paris)
Chantal Thabourin (RESF Orléans)
Éric Florindi (RESF Moselle)
Armelle Gardien (RESF Hauts-de-Seine)
Thierry Lerch (RESF Montpellier)
- **Les apprentis d'Auteuil**
Bénédicte Jacquy-Vazquez, directrice du pôle Enfance-Famille
Émilie Casin, responsable des relations extérieures
- **Médecins du monde**
Clémentine Bret, référente sur la thématique des mineurs isolés
Dominique Dumand, responsable du programme Mineurs isolés de Paris
Adeline Trehudic, coordinatrice du programme Mineurs isolés de Caen
- **Rozenn Le Berre**, auteur du livre « De rêves et de papiers » et **Younoussa Barry**, mineur scolarisé en seconde générale et pris en charge à l'ASE de Paris
- **Association pour la défense des mineurs isolés étrangers (Admie)**
Renaud Mandel, président
Corentin Bailleul, collaborateur de l'association Admie, chercheur au sein du laboratoire Migrinter (Université de Poitiers)
Ibtissam Bouchaara, éducatrice spécialisée
- **Lyes Louffok**, membre du Conseil national de la protection de l'enfance, auteur du livre « Dans l'enfer des foyers » et **Nathalie Guimard**, cheffe de service d'une suite éducative de l'Association Jean-Cotxet

- **Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti)**
Jean-François Martini, chargé d'études
Karine Parrot, membre du bureau
- **Association « Hors la rue »**
Estelle Denis, présidente
Guillaume Lardanchet, directeur
Séverine Canale, chargée de mission

DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

Lieu d'accueil et d'orientation de Taverny (La Croix-Rouge) (7 mars 2017)

Entretiens avec :

Thierry Vernhes, directeur de pôle d'établissements

Thierry Couvert-Leroy, délégué national Enfants et Famille

Gérald Garreyn, directeur adjoint du LAO

Laetitia Faure, responsable pédagogique

Département du Nord (8 mars 2017)

- *Cour d'appel de Douai*

Bruno Cathala, premier président

Suzanne Le Quéau, procureure générale

Bénédicte Robin, présidente de la chambre des mineurs

Agnès Fallenot, juge des enfants

Pascale Girardon, avocate générale près la chambre des mineurs

- *Conseil départemental du Nord*

Doriane Bécue, vice-présidente du conseil départemental, chargée de l'Enfance, de la Famille et de la Jeunesse

Maxime Cabaye, président de l'établissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation

Jean-Pierre Lemoine, directeur général adjoint de la solidarité

Patricia Delorme, directrice de l'Enfance et de la Famille

Erika Coupois, conseillère technique au cabinet du Président

Anaïs Dakhia, collaboratrice de Mme Bécue

- *Maison d'accueil du jeune travailleur (MAJT) - Lieu d'évaluation et de mise à l'abri (EMA)*

Nadine Delberghe, responsable du pôle de prévention et de protection de l'enfance

Alexandra Wierez et **Pascal Quesque**, directrice et responsable de l'association Société de protection et réinsertion du Nord

- *Préfecture du Nord*

Michel Lalande, préfet des Hauts-de-France et préfet du Nord

Olivier Ginez, secrétaire général adjoint

Éric Étienne, sous-préfet de Dunkerque

Annick Portes, directrice départementale de la cohésion sociale

Christine Nieuwjaer, association Sauvegarde du Nord, accueil de mineurs et gestionnaire du Caomie de Lille

Karim Louzami et **Franck Spicht**, association AFEJI, accueil de mineurs et gestionnaire du Caomie de Morbecque et du campement de Linière à Grande-Synthe

Claudie Jonaz, association SIAO de Dunkerque

Département de la Manche

(15 mars 2017)

- *Conseil départemental de la Manche*

Anne Harel, vice-présidente du conseil départemental chargée de la Famille

Benoît Lavalley, directeur de la Petite enfance, de l'Enfance et de la Famille

Sylvie Chovanek, responsable du service de l'aide sociale à l'enfance

Deborah Worsdale, responsable de la cellule de recueil des informations préoccupantes - service de l'aide sociale à l'enfance

Anne-Sophie Paul, directrice adjointe du centre départemental de l'enfance, responsable de la CEMNA

Commandant Jean-Louis Le Gendre, directeur interdépartemental de la police aux frontières

Dr Jean-Yves Remoué, responsable de l'unité médico-judiciaire du centre hospitalier Mémorial de Saint-Lô

Dr Yoran Mariau, médecin à l'unité médico-judiciaire du centre hospitalier Mémorial de Saint-Lô

-
- *Préfecture de la Manche*
Jean-Marc Sabathe, préfet de la Manche
Frédéric Poisson, directeur départemental de la cohésion sociale
 - *Tribunal de grande instance de Coutances*
Véronique Veillard, présidente du tribunal de grande instance
Cyril Lacombe, procureur de la République près le tribunal de grande instance
Pierre Vrinat, substitut du procureur général près la Cour d'appel de Caen, chargé des mineurs non accompagnés

Département des Alpes-Maritimes

(20 avril 2017)

- *Tribunal de grande instance de Nice*
Alain Chateauneuf, président du TGI
Karine Lacombe, magistrat coordonnateur du service des mineurs
Côme Jacqmin, magistrat coordonnateur du service des affaires familiales
Jean-Michel Prêtre, procureur de la République
- *Conseil départemental des Alpes-Maritimes*
Auguste Verola, conseiller départemental, vice-président en charge de la protection de l'enfance
Georges Prioreshi, directeur général du Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes
Christine Teixeira, adjointe à la DGA pour le développement des solidarités humaines
Isabelle Jegou, directrice de l'enfance
Cécile Thiriet, chef du service de la protection de l'enfant
Mai-Ly Durant, adjointe au chef du service départemental de PMI et responsable de la section épidémiologie enfance, famille
Cécile Dumitrescu, responsable de la section des mineurs non accompagnés
Arnaud Fabris, délégué de territoire

- Rencontre avec **M^e Mireille Damiano**, présidente de la section de Nice du Syndicat des Avocats de France

- *Préfecture des Alpes-Maritimes*
François-Xavier Lauch, directeur de cabinet
Stéphanne Reverre-Guepratte, directrice départementale de la cohésion sociale