



**Inspection générale
des services judiciaires**

N° 43-14

**Inspection générale
des affaires sociales**

N°2014-005N

**Inspection générale
de l'administration**

N°14-050/14-003/01

**L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés
étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du
31 mai 2013**

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Julien EMMANUELLI
Inspecteur général
des affaires sociales

Marie-Hélène DEBART
Inspectrice générale
de l'administration

Bernard MESSIAS
Inspecteur des services judiciaires

Charlotte CAR SIN
Inspectrice des affaires sociales

Sophie PLANTÉ
Inspectrice de l'administration

Avec la participation de Maxime CROSNIER, stagiaire à l'IGAS

Juillet 2014

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	7
INTRODUCTION	13
1. LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS : UN PHÉNOMÈNE DURABLE ET UNE SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR LES DÉPARTEMENTS, QUI A JUSTIFIÉ UNE NOUVELLE FORME D'INTERVENTION DE L'ÉTAT	16
1.1 L'ARRIVÉE DE MIE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS S'EST PÉRENNISÉE TOUT EN ÉVOLUANT	16
1.1.1 Une croissance des arrivées à partir de la fin des années 2000.....	16
1.1.2 Une stabilisation globale du rythme des admissions à compter du 1 ^{er} juin 2013..	18
1.1.3 Des entrées qui demeurent concentrées sur certains départements	20
1.2 TOUT EN RESTANT DIVERSIFIÉES, LES PROFILS ET LES PARCOURS DES MIE REFLETENT DES TENDANCES COMMUNES.....	21
1.2.1 Des profils variés avec quelques origines géographiques prédominantes	21
1.2.2 Des parcours migratoires divers plus ou moins adossés à des « filières ».....	22
1.3 L'ACCUEIL DES MIE POSE DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES ET SE TRADUIT PAR DES CHARGES CROISSANTES POUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX.....	24
1.3.1 Des difficultés récurrentes à l'entrée des MIE dans le dispositif de protection de l'enfance	24
1.3.2 Des effectifs croissants pris en charge par les conseils généraux	25
1.4 UNE ADAPTATION PROGRESSIVE ET PEU COORDONNÉE DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES, SUR FOND D'UN DÉBAT ENTRE L'ÉTAT ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX	27
2. LE PROTOCOLE ENTRE L'ÉTAT ET L'ADF ET LA CIRCULAIRE DE LA GARDE DES SCEAUX DU 31 MAI 2013 CONSTITUENT UNE AVANCÉE DANS L'HARMONISATION DES PRATIQUES ET L'ORGANISATION DE LA SOLIDARITÉ INTERDÉPARTEMENTALE À L'ÉCHELLE NATIONALE	29
2.1 LE DISPOSITIF CRÉE UN CADRE DE RÉFÉRENCE À LA MISE À L'ABRI ET À L'ÉVALUATION DES MIE ET PERMET DE CLARIFIER LE RÔLE DE CHACUN DES ACTEURS	29
2.1.1 La circulaire crée un cadre de référence	29

2.1.2	<i>Un circuit judiciaire structuré et une répartition des compétences clarifiée entre le juge des enfants et le juge des tutelles</i>	30
2.2	LE DISPOSITIF PERMET UNE REPARTITION ET UNE REGULATION DES ADMISSIONS DE MIE ENTRE LES SERVICES DEPARTEMENTAUX.....	33
2.2.1	<i>Malgré des débuts difficiles, la cellule nationale MIE est en mesure d'organiser l'orientation des mineurs dans le respect de la clé de répartition.....</i>	34
2.2.2	<i>Au bout d'un an de fonctionnement, 70 départements ont contribué à des degrés divers à l'effort de solidarité au profit de 25 départements « bénéficiaires »</i>	35
2.2.3	<i>Les implications financières et en matière d'accueil.....</i>	36
2.2.4	<i>Une meilleure prévision et répartition des admissions.....</i>	39
3.	LA PERENNISATION DU DISPOSITIF IMPLIQUE SA CONSOLIDATION JURIDIQUE ET FINANCIERE	40
3.1	SOUS RESERVE DE SA VALIDATION PAR LE CONSEIL D'ÉTAT, LE NIVEAU DE NORME DE LA CIRCULAIRE N'EST PAS UN OBSTACLE A LA PERENNISATION DU DISPOSITIF	40
3.2	PLUSIEURS NOTIONS JURIDIQUES MERITENT D'ETRE PRECISEES	41
3.2.1	<i>Mieux définir l'articulation entre danger et isolement.....</i>	41
3.2.2	<i>Rappeler l'absence de présomption d'identité et éviter la confusion entre fraude documentaire et fraude à l'identité.....</i>	42
3.2.3	<i>Rappeler que la loi applicable en matière de détermination de l'état de minorité est la loi française.....</i>	43
3.3	PLUSIEURS PRATIQUES MERITENT D'ETRE REVISEES	45
3.3.1	<i>Rappeler que l'expertise médicale de l'âge sur réquisition du parquet ne peut être ordonnée que dans un cadre judiciaire</i>	45
3.3.2	<i>Au terme des cinq jours du recueil provisoire d'urgence (article L. 223-2 CASF), le conseil général doit assumer la responsabilité de la suite à donner à la demande du jeune</i>	46
3.3.3	<i>Formaliser et notifier les décisions de non admission à l'ASE à l'issue des cinq jours du RPU et celles de non-lieu à assistance éducative.....</i>	46
3.4	LA SECURITE JURIDIQUE DE LA PROCEDURE D'ORIENTATION DOIT ETRE MIEUX GARANTIE EN TENANT COMPTE DE L'INTERET SUPERIEUR DE L'ENFANT	48
3.5	LA PERENNISATION DU DISPOSITIF IMPLIQUERAIT UN FINANCEMENT ANNUEL D'ENVIRON 9,5 MILLIONS D'EUROS.....	49

4. L'AMELIORATION DU DISPOSITIF IMPLIQUE DE NOMBREUX AJUSTEMENTS EN TERMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT 52

4.1 FACE A LA FORTE HETEROGENEITE DES PRATIQUES DEPARTEMENTALES, LA PRIORITE EST D'HARMONISER LES CONDITIONS DE MISE A L'ABRI ET DE RENFORCER LA QUALITE DE L'EVALUATION 52

4.1.1 *Agir sur la qualité et la rapidité de l'évaluation de la minorité et du danger pour endiguer les problèmes de saturation des lieux d'accueil dans le cadre du recueil provisoire d'urgence.....* 53

4.1.2 *Améliorer la qualité et l'homogénéité des entretiens d'évaluation sociale sur le territoire.....* 53

4.1.3 *Mieux organiser le recours à l'expertise documentaire et la compléter par des investigations sur l'identité.....* 59

4.1.4 *Recourir de manière résiduelle et subsidiaire à l'expertise médicale d'âge dans des conditions strictement encadrées.....* 65

4.2 AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT ET LA QUALITÉ DE L'ORIENTATION 67

4.2.1 *Réduire les délais d'exécution des décisions de placement et éviter les réévaluations.....* 67

4.2.2 *Mieux prendre en compte certaines situations individuelles dans les décisions d'orientation.....* 70

4.2.3 *Améliorer les outils de régulation et de communication de la cellule nationale.....* 71

4.3 LES QUESTIONS DE LA SANTE DES MIE ET DE LEUR EVENTUEL RETOUR DANS LEUR PAYS D'ORIGINE MERITENT D'ETRE MIEUX PRISES EN COMPTE..... 75

4.3.1 *Sensibiliser les agents responsables de l'évaluation et de la prise en charge à la question de la santé des MIE.....* 75

4.3.2 *Sensibiliser les agents des services de l'ASE et les juges des enfants à la question du retour des MIE dans leur pays d'origine.....* 76

4.4 LA QUESTION DE L'ACCES AU SEJOUR A LA MAJORITE EST DIFFICILE A APPREHENDER AU PLAN NATIONAL ET MERITE DES AJUSTEMENTS JURIDIQUES ET PRATIQUES 78

4.4.1 *Préciser les dispositions juridiques applicables aux MIE dans le CESEDA.....* 78

4.4.2 *Compléter les données statistiques disponibles et étudier le parcours des MIE en matière de régularisation.....* 79

4.4.3 *Inciter les acteurs locaux à mieux coordonner leurs interventions.....* 80

4.5 LE PILOTAGE DU DISPOSITIF EST A RENFORCER TANT AU NIVEAU CENTRAL QUE DECONCENTRE. 83

4.5.1	<i>Renforcer la dimension interministérielle du pilotage national</i>	83
4.5.2	<i>Perfectionner le suivi statistique en appui du pilotage national</i>	85
4.5.3	<i>Renforcer la coordination des acteurs locaux</i>	87
LISTE DES RECOMMANDATIONS		90

Synthèse

Identifiée à la fin des années 90, l'arrivée de mineurs isolés étrangers (MIE) s'est pérennisée en France comme dans les autres Etats de l'Union européenne. Son ampleur, renforcée à partir de 2008, constitue une source de difficultés pour les départements, qui a justifié une intervention de l'Etat.

Le 31 mai 2013, un protocole entre l'Etat et l'assemblée des départements de France (ADF) et une circulaire de la garde des Sceaux ont été adoptés en vue d'harmoniser les pratiques d'évaluation des MIE et d'organiser leur prise en charge selon un principe d'orientation géographique à l'échelle nationale.

Le présent rapport examine les conditions de déploiement de ce dispositif sans constituer une étude complète des conditions de prise en charge des MIE dans le cadre de la protection de l'enfance. Il montre qu'il a effectivement permis de créer une solidarité interdépartementale et un cadre de référence à l'accueil et à l'évaluation des MIE. La conception et la mise en œuvre de ce dispositif demeurent néanmoins fragiles et perfectibles sur plusieurs points. Tout en préconisant la poursuite, ce rapport trace les voies d'une évolution indispensable pour sa pérennisation juridique et financière et propose des aménagements nécessaires à son bon fonctionnement.

Evoluant par vagues, les arrivées de MIE se sont amplifiées entre 2008 et 2011, en provoquant la saturation des dispositifs d'accueil et de prise en charge des services d'aide sociale à l'enfance (ASE) les plus concernés, en premier lieu Paris et la Seine-Saint-Denis.

L'accueil des MIE, qui relève de la compétence de droit commun des départements en matière de protection de l'enfance, leur pose un certain nombre de difficultés spécifiques, qu'il s'agisse de l'obligation de les recueillir en urgence du fait du danger potentiel auquel ils sont exposés ou de la difficulté d'évaluer leur minorité et leur isolement. L'accélération des arrivées après 2008 s'est traduite par une augmentation des effectifs de MIE et d'anciens MIE pris en charge, évalués à 8500 au 31 décembre 2012, soit environ 6 % de l'ensemble de mineurs confiés à l'ASE. Elle pose également avec acuité la question de la prolongation de leur prise en charge à leur majorité dans le cadre d'un contrat jeune majeur.

Une première intervention de l'Etat, à l'automne 2011, a permis d'alléger la charge de l'ASE de Seine-Saint-Denis en répartissant une partie des MIE arrivés dans ce département vers une vingtaine d'autres. Ce dispositif *ad hoc* a inspiré le protocole et la circulaire du 31 mai 2013.

Première initiative nationale d'organisation de la solidarité interdépartementale, ce dispositif a permis de créer un cadre de référence pour l'accueil et l'évaluation des jeunes étrangers isolés.

La circulaire précise le fondement juridique de cette évaluation en articulant l'intervention du conseil général et celle du parquet, saisi à l'issue du recueil provisoire d'urgence du jeune d'une durée maximale de cinq jours. Elle fait du procureur de la République le pivot du dispositif et clarifie l'intervention du juge des tutelles et du juge des enfants, ce dernier étant positionné comme le juge naturel de l'examen de la situation des MIE.

Elle définit les modalités de leur évaluation, composée, en cas de doute sur les déclarations du jeune, d'un entretien mené à partir d'une trame commune annexée à la circulaire, et d'une vérification documentaire, voire, à titre subsidiaire, d'un examen médical d'âge sur réquisition du parquet.

Le dispositif permet de réguler les admissions de MIE entre les services départementaux via une cellule d'orientation nationale placée auprès de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Cette dernière indique au parquet un lieu de placement en application de la clé de répartition que constitue le poids démographique de chaque département dans la population nationale âgée de 0 à 19 ans. Même si quelques conseils généraux sont entrés tardivement dans le dispositif et si certains restent réticents à accueillir des mineurs ainsi orientés, 70 départements ont contribué, au bout d'un an, à cette solidarité au profit de 25 départements « bénéficiaires ». Cette clé de répartition a le mérite de la simplicité et n'est pas remise en cause par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission. En dépit de débuts difficiles, le dispositif d'orientation constitue désormais un facteur de stabilité pour les conseils généraux en leur donnant une visibilité à moyen terme des admissions de MIE.

Après quelques mois de fluctuations, le flux des admissions des jeunes évalués MIE s'est stabilisé autour de 340 par mois, ce qui représente 4042 mineurs admis à l'ASE en un an. Agés en moyenne de 16 ans et deux mois, ces jeunes viennent principalement d'Afrique subsaharienne (61 %) et sont majoritairement des garçons (87 %).

Toutefois, la pérennisation du dispositif suppose une consolidation juridique et financière.

Les recours en annulation pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre la circulaire déposés par 12 départements en 2013, font peser un risque sur sa pérennité. En cas d'annulation, la mission considère qu'il conviendrait de maintenir le principe de l'orientation géographique par tout moyen juridique adapté. Si toutefois ce principe était écarté, l'autre moyen d'organiser la solidarité entre départements serait une péréquation financière interdépartementale très complexe à mettre en œuvre.

Si le dispositif était maintenu, plusieurs notions juridiques et pratiques mériteraient d'être précisées : la notion de danger ne se réduit pas à la seule notion d'isolement, un document authentique ne vaut pas présomption d'identité, l'expertise d'âge osseux ne se conçoit que dans un cadre judiciaire, les décisions de refus d'admission à l'ASE du conseil général ou de non-lieu à assistance éducative doivent être notifiées aux jeunes. De même, l'orientation du mineur doit expressément tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant qui relève de l'appréciation du magistrat.

Par ailleurs, alors que les 10,4 M€ de crédits de l'Etat destinés à accompagner les conseils généraux sont en voie d'épuisement, l'arrêt de cette aide que l'on ne peut pas considérer comme la compensation d'un transfert de compétence, enverrait un signal négatif pour l'implication des collectivités. Le forfait journalier versé par l'Etat en remboursement des évaluations des jeunes réalisées par les départements d'un montant de 250 euros dans la limite de cinq jours a été calculé sur des bases qui ont paru réalistes à la mission. La pérennisation du dispositif selon les modalités actuelles impliquerait un coût annuel de 9,5 M€.

Le dispositif appelle de nombreux ajustements opérationnels

S'agissant de l'évaluation, la priorité est d'homogénéiser des pratiques locales encore très différentes. Le ratio entre le nombre de jeunes évalués et le nombre de jeunes reconnus MIE peut varier du simple à plus du double, et le délai moyen d'évaluation, aller de deux à dix-sept jours parmi les départements étudiés. Cette hétérogénéité peut inciter certains jeunes à se présenter dans plusieurs départements pour être admis à l'ASE. En amont de l'évaluation, les jeunes ne sont pas toujours mis à l'abri malgré leur vulnérabilité présumée, du fait de la saturation des places d'urgence qu'une évaluation plus rapide peut permettre de fluidifier.

Au regard de la diversité des moyens et des compétences mobilisés par les départements, la mutualisation des évaluations apparaît souhaitable afin que ces dernières puissent être réalisées sur tout le territoire par des personnels dédiés et spécialisés. Pour l'organiser, la mission recommande que le préfet de région puisse jouer un rôle de concertation avec les conseils généraux de son ressort selon deux schémas d'intervention possibles : la mutualisation autour d'un département volontaire pour être prestataire de service, ou l'appel à projet commun de plusieurs départements pour choisir un organisme évaluateur.

Quoi qu'il en soit, l'évaluation devrait être améliorée grâce à une formation généralisée des personnels responsables des entretiens, à leur accès permanent à une ressource documentaire actualisée et à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation plus structurant qu'une simple trame d'entretien.

Il paraît également indispensable de mieux organiser le recours à l'expertise documentaire dont les délais et les conditions de mobilisation sont très variables. A cet égard, il convient, d'une part, de préciser que le préfet est, tout comme le parquet, habilité à requérir l'expertise documentaire de la police aux frontières (PAF) et que, d'autre part, les services compétents pour effectuer cette expertise ne sont pas les référents « fraude documentaire » en préfecture, mais les analystes en fraude documentaire et à l'identité, présents exclusivement dans les services de la PAF. Ces services doivent être mobilisés pour réduire les délais et les faire coïncider avec ceux fixés pour l'évaluation : les cinq jours du recueil provisoire d'urgence, augmentés si nécessaire de huit jours par une ordonnance de placement provisoire du parquet.

En complément, des investigations d'identité pourraient par ailleurs être développées en phase administrative sous réserve d'en préciser le cadre juridique et les modalités d'organisation.

L'expertise médicale d'âge est également pratiquée de manière hétérogène, tant en termes de recours par les parquets que d'interprétations par les médecins. Au-delà d'un rappel des conditions de sa réalisation, ce constat amène à recommander une concertation entre les professionnels concernés en vue de dégager une doctrine d'emploi de cet examen.

Il apparaît de même nécessaire d'améliorer le fonctionnement et la qualité de l'orientation des MIE. Ainsi, faut-il réduire les délais d'exécution des décisions de placement, éviter les réévaluations, mieux prendre en compte certaines situations individuelles dans les décisions d'orientation des jeunes, et améliorer les outils de régulation de la cellule nationale et les rendre plus accessibles aux conseils généraux et aux parquets.

Le pilotage de la politique d'accueil des MIE doit être renforcé et évoluer vers plus d'interministérialité.

Il conviendrait d'assurer aux niveaux central et déconcentré une plus grande coordination interministérielle, en repositionnant le poste de chef de mission MIE placé auprès de la DPJJ en directeur de projet sur un emploi fonctionnel, secondé par un adjoint de catégorie A. Les réunions du comité de suivi devraient être élargies à toutes les directions d'administration centrale concernées et précédées d'une concertation interministérielle.

Par ailleurs, le cadre général du dispositif devrait faire l'objet d'une circulaire du Premier ministre précisant les modalités d'accueil des MIE depuis leur entrée sur le territoire jusqu'à leur majorité. Cette circulaire devrait recommander de systématiser la signature de protocoles locaux, préparés à l'initiative des préfets de département, afin d'organiser les interventions de l'ensemble des acteurs concernés.

Le pilotage de cette politique doit pouvoir s'appuyer sur des outils statistiques performants. La création de la base @MIE s'est traduite par une amélioration significative des données disponibles sur les MIE admis à l'ASE tandis que l'enquête annuelle de la DREES devrait s'enrichir prochainement de données sur les effectifs de ces mineurs pris en charge par l'ASE. Le fonctionnement du dispositif pourrait être néanmoins mieux connu grâce à la mise en place d'indicateurs portant sur l'activité des services d'évaluation, ainsi que par une meilleure exploitation et un enrichissement de la base @MIE.

Conformément à la lettre de saisine, la mission a par ailleurs apporté des éclairages sur différents points spécifiques.

En ce qui concerne la santé, il serait utile d'élaborer des guides de bonnes pratiques à l'usage des personnels qui évaluent et accueillent les MIE, les former aux besoins spécifiques de ce public et favoriser la mise en œuvre d'un réseau de correspondants pour s'assurer d'une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée.

Même s'ils n'ont pas vocation à intéresser un nombre important de jeunes, les dispositifs d'aide au retour gérés par l'OFII devraient faire l'objet d'une information auprès des services de l'ASE et des juges des enfants.

S'agissant de l'accès au droit au séjour des MIE devenus majeurs, il conviendra, lorsque les données statistiques disponibles dans AGDREF seront plus exhaustives, d'étudier si les deux articles du CESEDA spécifiques à ce public constituent effectivement leur principale voie de régularisation. Sans attendre, les préfetures, les DIRECCTE et les conseils généraux devraient mieux coordonner leurs interventions pour surmonter les difficultés opérationnelles actuelles en particulier concernant l'articulation avec le code du travail et l'obtention de documents d'identité probants.

Introduction

Par lettre de mission du 6 janvier 2014 (cf. annexe 1), la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et la ministre des affaires sociales et de la santé ont chargé l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ), l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de conduire une mission d'évaluation du dispositif des mineurs isolés étrangers (MIE).

La saisine exposait que la prise en charge des MIE, qui relève d'une compétence obligatoire des départements au titre de la protection de l'enfance, était devenue extrêmement difficile pour les services d'aide sociale à l'enfance dont certains étaient confrontés à un phénomène de saturation. Pour y faire face, un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces mineurs entré en vigueur le 1^{er} juin 2013 était instauré à la fois par un protocole signé le 31 mai 2013 par l'Etat et l'Assemblée des départements de France (ADF) et par une circulaire de la garde des sceaux, de la même date, adressée aux procureurs généraux près les cours d'appel.

L'objectif de ce dispositif consistait à :

- « éviter la concentration dans certains départements du flux d'arrivée des mineurs,
- apporter aux mineurs toutes les garanties liées à leur intérêt, leurs droits, et leur statut,
- harmoniser les pratiques des départements en matière d'évaluation et d'orientation ».

Au regard des éléments disponibles au moment de la signature du protocole, le dispositif avait retenu une estimation du flux d'arrivée annuel d'environ 1500 MIE. Or, le 5 décembre 2013, soit 6 mois après la mise en place du dispositif, 1950 MIE étaient dénombrés par la cellule nationale d'orientation tandis qu'une perspective de 3500 MIE était attendue annuellement. Un risque de saturation complète des capacités d'accueil des départements n'était donc pas à exclure tout comme un épuisement rapide des 10,4 M€ de crédits apportés par l'Etat pour accompagner la mise en place du dispositif. S'y ajoutait par ailleurs une demande insistante des départements de prise en charge par l'Etat de leurs dépenses au-delà du délai légal de cinq jours actuellement retenu pour l'appréciation de la minorité et de l'isolement. Enfin, plusieurs difficultés organisationnelles étaient soulevées dans la mise en œuvre de ce dispositif.

Sur la base de ces éléments, il était décidé d'anticiper l'évaluation du dispositif national, qui devait l'être à l'issue de la première année de fonctionnement, et il était demandé aux inspections d'y procéder selon cinq axes en proposant pour chacun d'entre eux des perspectives d'amélioration :

- « Expliciter le flux de MIE,
- Améliorer le fonctionnement du dispositif,
- Etudier le coût prévisionnel du dispositif à moyen terme et notamment celui de la période d'évaluation,
- Identifier les solutions permettant d'améliorer le suivi statistique de ces jeunes,
- Proposer des modalités organisationnelles visant l'évaluation de la santé des mineurs et l'intégration d'une prise en charge sanitaire spécifique ».

La mission¹, après avoir reçu l'accord des membres des cabinets ministériels concernés, a mené ses premières investigations en vue de la remise d'une note d'étape intervenue le 22 avril 2014, complétée dans un second temps par le présent rapport.

Elle a défini sa méthodologie dans le cadre du périmètre limité au territoire métropolitain, l'Outre-mer, qui relèverait d'une mission en tant que telle vue l'importance du nombre de jeunes concernés, ne bénéficiant pas du dispositif visé. Par ailleurs, elle a examiné les conditions de déploiement de ce dispositif sans réaliser une étude complète des conditions de prise en charge des MIE dans le cadre de la protection de l'enfance.

Ses investigations (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2) ont consisté à :

- prendre connaissance de l'importante documentation produite depuis plus de 10 ans sur le sujet ;
- consulter les acteurs concernés au niveau central : les conseillers en charge de ce dossier dans les cabinets des ministres commanditaires et les représentants des administrations centrales. Elle s'est également entretenue avec la défenseure des enfants, des membres de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), des organisations professionnelles de magistrats, de fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et de directeurs des affaires sociales des conseils généraux, des représentants des principales associations intervenant en la matière et avec l'assemblée des départements de France ;
- procéder à des visites sur place (12 départements²), des entretiens par visioconférence ou par téléphone (cinq départements³) et des questionnaires écrits (quatre départements)⁴. Ce choix a porté dans un premier temps, sur les conseils généraux qui reçoivent le plus de jeunes isolés étrangers arrivés « spontanément » et ceux représentés au comité national de suivi du dispositif, et dans un second temps, sur des départements qui reçoivent des mineurs orientés par la cellule nationale. Dans neuf départements, la mission s'est entretenue avec les services de la protection de l'enfance, les magistrats du parquet et du siège des juridictions correspondantes, les services de la préfecture, les élus ou leurs représentants selon leurs disponibilités, et, lorsqu'elle était présente dans le ressort du département, la police aux frontières ;
- exploiter près de 150 rapports d'évaluation rédigés par des services de l'ASE ;
- adresser un questionnaire à 16 préfectures ;
- adresser un questionnaire à 41 parquets présents dans les départements sollicités afin de recueillir leurs pratiques en matière d'évaluation de la minorité et d'orientation des MIE ;
- saisir par questionnaire les magistrats, officiers de liaison et conseillers pour les affaires sociales dans les ambassades de pays européens pour disposer d'éléments actualisés de comparaisons internationales ;

¹ La mission était composée de Julien Emmanuelli, inspecteur général des affaires sociales, Charlotte Carsin, inspectrice des affaires sociales, Marie-Hélène Debart, inspectrice générale de l'administration, Sophie Planté, inspectrice de l'administration, Catherine Pautrat, inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Bernard Messias, inspecteur des services judiciaires et Maxime Crosnier, stagiaire à l'IGAS.

² Paris, Seine-Saint-Denis, Nord, Rhône, Val-de-Marne, Essonne, Ile-et-Vilaine, Loiret, Marne, Calvados, Yvelines, Saône-et-Loire.

³ Haute-Garonne, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Gironde et Moselle.

⁴ Allier, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne et Haut-Rhin.

- consulter des médecins travaillant au sein d'unités médico-judiciaires (UMJ), en vue de connaître leurs pratiques dans le cadre de la détermination médicale de l'âge ;
- exploiter les données du traitement automatisé @MIE mis en place par la cellule de la DPJJ pour gérer l'orientation nationale des mineurs admis à l'ASE.

La mission a choisi de ne pas réaliser d'enquête nationale auprès des conseils généraux pour actualiser les chiffres que l'IGAS avait précédemment rassemblés dans une enquête de janvier 2005. Cette méthode ne lui a pas paru pertinente en raison de l'importante diversité des modalités de recensement des données par les départements et de la difficulté à les recouper, en particulier pour les données antérieures à 2013. Elle a, en revanche, exploité les données disponibles qu'elle a elle-même recensées auprès des conseils généraux lors de ses investigations et qu'elle a ponctuellement complétées par celles collectées par la mission de modernisation de l'action publique sur la « *gouvernance de la protection de l'enfance* » conduite par l'IGAS et l'IGSJ (2014).

Enfin, la mission a développé ses réflexions dans le cadre de l'organisation territoriale actuelle, sans préjuger des modifications qui pourront être apportées par les réformes en cours.

Les travaux conduits ont permis de constater que l'arrivée de MIE sur le territoire français était un phénomène durable et source de difficultés pour les départements au point qu'elle justifie une nouvelle forme d'intervention de l'Etat (1^{ère} partie). Dans ce contexte, le dispositif a constitué une première initiative d'harmonisation des pratiques et d'organisation de la solidarité interdépartementale que la mission considère comme une avancée (2^{ème} partie). Néanmoins, elle considère que la pérennisation du système implique qu'il soit consolidé juridiquement mais également financièrement (3^{ème} partie). Elle estime enfin que l'amélioration du dispositif nécessite de nombreux ajustements en termes d'organisation et de fonctionnement (4^{ème} partie).

1. LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS : UN PHÉNOMÈNE DURABLE ET UNE SOURCE DE DIFFICULTÉS POUR LES DÉPARTEMENTS, QUI A JUSTIFIÉ UNE NOUVELLE FORME D'INTERVENTION DE L'ÉTAT

1.1 L'arrivée de MIE sur le territoire français s'est pérennisée tout en évoluant

Identifiée au milieu des années 90 sur le territoire français, la présence de MIE s'est imposée comme un phénomène pérenne, mais avec des évolutions dans les rythmes d'arrivées et dans le profil des mineurs accueillis.

1.1.1 Une croissance des arrivées à partir de la fin des années 2000

Sous réserve d'importantes limites méthodologiques détaillées en annexe 3⁵, la mission a constaté qu'après une première vague au début des années 2000, les arrivées de MIE ont connu une nouvelle accélération une dizaine d'années plus tard.

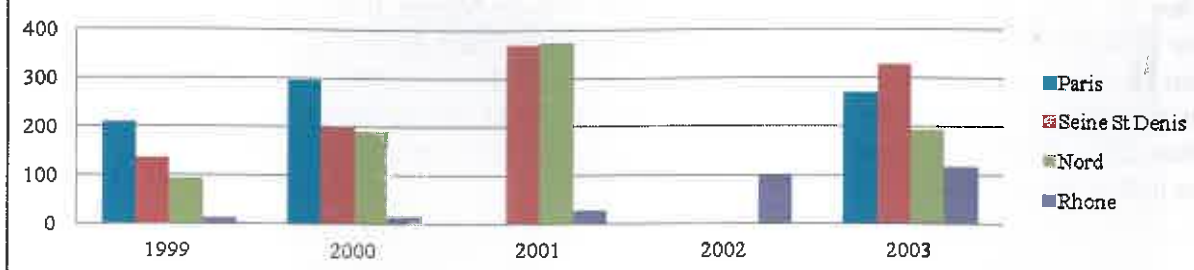
Les premières arrivées significatives se sont réparties selon les départements entre 1999 et 2005, avec un maximum d'admissions à l'ASE aux alentours des années 2001-2003. D'après les données recueillies par les enquêtes d'Angelina Etiemble (2002) et la mission de l'IGAS (2005)⁶, les admissions à l'ASE ont augmenté de 41 % à Paris, de 47 % en Seine-Saint-Denis et de 105 % dans le Nord entre 1999 et 2000. Cette hausse s'est poursuivie en 2001, avant de s'inverser en 2003⁷. Dans le Rhône, la même dynamique est observée avec un an de décalage : montée en puissance des entrées en 2001 (+65 %), forte accentuation en 2002, (+250 %), avec un pic atteint en 2003, suivi d'une décroissance à partir de 2004. Le rythme des admissions semble ensuite avoir diminué pendant quelques années.

⁵ La mission s'est appuyée sur les enquêtes existantes et sur les données recueillies auprès des départements pour replacer les flux observés depuis le 1^{er} juin 2013 dans une perspective historique plus longue. Les données présentées sur les figures qui suivent représentent des admissions qui ont été recensées de manière variable selon les départements et parfois selon les années (en comptabilisant les accueils temporaires administratifs et les ordonnances de placement provisoire (OPP) des parquets de quelques jours, ou seulement les décisions judiciaires donnant lieu à un placement plus durable du mineur). Bien qu'elles ne soient pas significatives en valeur absolue, leur mise en perspective chronologique permet de dégager et de comparer des tendances. Voir le détail de la méthodologie et de ses limites en annexe 3.

⁶ Angelina Etiemble, *Les MIE en France*, Etude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations, Rennes, 2002 ; Inspection générale des affaires sociales, *Mission d'analyse et de propositions sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport n° 2005-010, janvier 2005.

⁷ Les chiffres ne sont pas disponibles pour Paris en 2001, et pour Paris, la Seine-Saint-Denis et le Nord en 2002.

Figure 1 : Evolution des admissions de MIE dans les départements de Paris, de Seine-Saint-Denis, du Nord et du Rhône entre 1999 et 2003

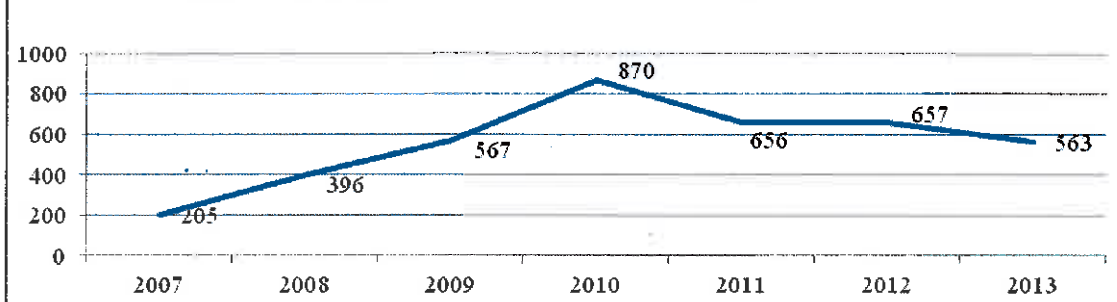


Source : Enquêtes Etienne (2002) et IGAS (2005) auprès des conseils généraux.

Une seconde phase d'accélération des arrivées peut être observée à partir de 2008-2010 à Paris et en Seine-Saint-Denis, puis à partir de 2011-2012 dans d'autres départements.

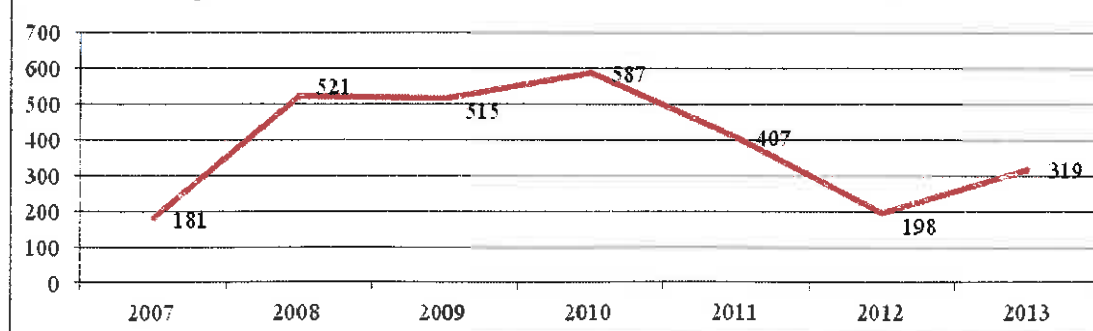
A Paris, le nombre des admissions de MIE à l'ASE a doublé entre 2007 et 2008 pour atteindre un pic en 2010. En Seine-Saint-Denis, la hausse a également été importante, les admissions ayant augmenté de 250 % entre 2007 et 2008 pour culminer en 2010. En 2011, le nombre des admissions a baissé dans ces deux départements. Les flux se sont stabilisés en 2012 sur Paris, puis ont diminué en 2013. En Seine-Saint-Denis, la tendance est demeurée à la baisse en 2012 (-51 %), en lien avec la mise en place à l'automne 2011 d'un dispositif *ad hoc* de répartition des mineurs vers d'autres départements (voir détail en partie 1.4), mais elle s'est inversée en 2013 (+61 %).

Figure 2 : Evolution des admissions de MIE à l'ASE de Paris de 2007 à 2013



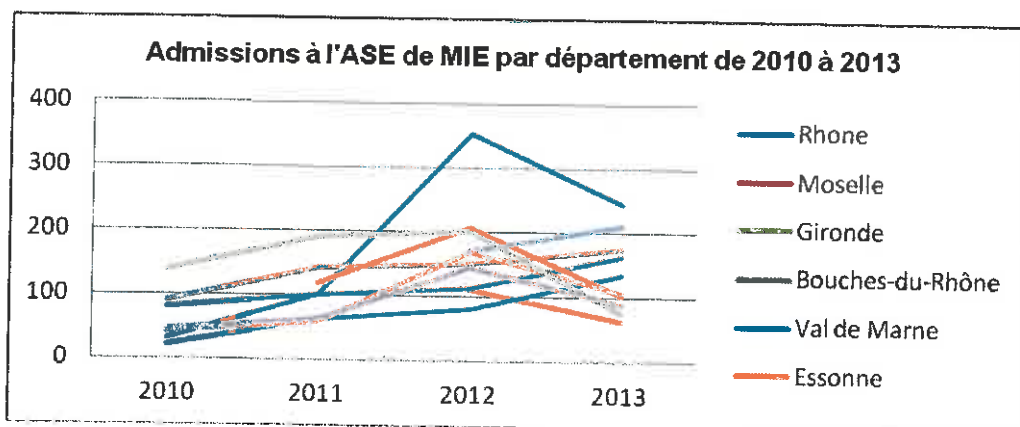
Source : Données recueillies par la mission auprès du CG75 (nombre de mineurs confiés à l'ASE)

Figure 2bis : Evolution des admissions de MIE en Seine-Saint-Denis de 2007 à 2013



Source : Données recueillies par la mission auprès du CD 93 (mesures d'admissions administratives et judiciaires dont recueil provisoire d'urgence et OPP du parquet).

Cette seconde vague est également perceptible avec un décalage de quelques années dans les autres départements étudiés par la mission, qu'ils aient fait partie ou non du dispositif *ad hoc* de Seine-Saint-Denis. Dans le Rhône et le Val-de-Marne, le nombre des entrées triple entre 2010 et 2011, cette tendance à la hausse se poursuivant de manière forte dans le Rhône et sur un mode plus nuancé dans le Val-de-Marne entre 2011 et 2012. Des hausses marquées sont aussi observées entre 2010 et 2011 dans le Loiret (33 %), en Ile-et-Vilaine (37 %), dans le Bas-Rhin (37 %), la Gironde (55 %) ainsi qu'entre 2011 et 2012 dans le Loiret (127%), dans le Bas-Rhin (180%) et dans l'Essonne (75%).



Source : Données recueillies par la mission auprès des CG et du parquet de Créteil, recensées de manière non homogène (cf. annexe 3).

A partir de 2013, la tendance semble s'être inversée dans la plupart des départements observés, à l'exception du Val-de-Marne, de la Haute-Garonne, de la Gironde et des Bouches-du-Rhône. Il faut sans doute y voir les conséquences, d'une part, de la mise en place de cellules spécialisées dans l'évaluation de la minorité et l'isolement, qui effectuent une sélection des mineurs en amont de leur entrée à l'ASE et, d'autre part, pour certains départements, des premiers effets de l'orientation résultant du dispositif du 31 mai 2013.

1.1.2 Une stabilisation globale du rythme des admissions à compter du 1^{er} juin 2013

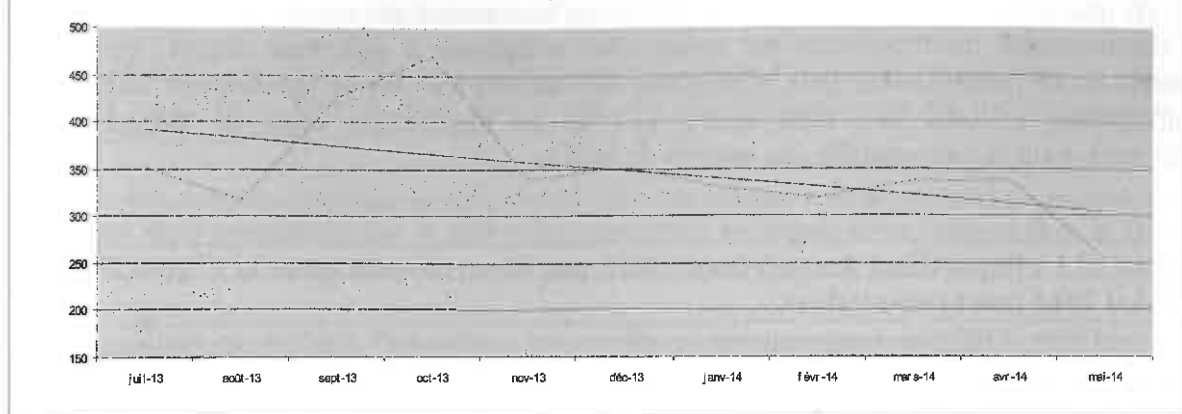
La mise en place du dispositif national au 1^{er} juin 2013 ne s'est pas accompagnée d'une nouvelle augmentation du rythme des admissions.

Précisions sémantiques concernant les données de flux analysées :

Lorsqu'un jeune se présente comme MIE dans un département, il fait l'objet d'une évaluation portant sur la minorité et l'isolement allégués, et plus largement sur le danger ou le risque de danger qu'il encourt. La mission utilise dans ce cas le terme de « jeune » et parle d'« arrivées » ou « arrivées spontanées ».

Si cette évaluation se conclut positivement, le jeune est reconnu MIE et enregistré dans la base @MIE en vue d'une éventuelle orientation. A ce stade, la mission utilise les termes d'« entrées » ou « admissions » pour caractériser les flux portant exclusivement sur les jeunes reconnus MIE. Le rapport entre ces deux flux (les entrées ou admissions sur les arrivées) constitue un « taux d'admission ».

Figure 4 : Evolution mensuelle du nombre de MIE confiés aux services d'ASE des 96 départements métropolitains du 1er juillet 2013 au 31 mai 2014



Source : DPJJ, base de données @MIE.

Depuis la mise en place du dispositif national, la base @MIE⁸ développée par la cellule nationale de la DPJJ permet de comptabiliser les jeunes évalués MIE. Elle constitue une source fiable, même si les données recueillies dans les premiers mois de l'été doivent être prises avec précaution, en raison des difficultés de mise en œuvre qui ont suivi l'entrée en application du dispositif (cf. partie 2).

Après une phase de croissance d'août à octobre 2013, le rythme des admissions s'est stabilisé autour de 340 admissions par mois à partir du mois de novembre. Le pic de l'automne 2013 peut être interprété comme le résultat d'effets de rattrapage, en raison d'admissions estivales déclarées rétrospectivement à la cellule, ainsi qu'à de possibles effets de saisonnalité qui ont déjà été observés les années précédentes dans certains départements.

Cette stabilité globale des flux d'admissions acquise après les premiers mois de fonctionnement du dispositif se retrouve dans la majorité des départements étudiés par la mission. Elle recouvre néanmoins des différences selon les départements : certains, comme les Bouches-du-Rhône ou le Bas-Rhin, connaissent une tendance à la baisse, alors que d'autres, comme le Val-de-Marne et l'Essonne enregistrent une hausse des admissions à partir du mois de novembre 2013.

Au total, 4042 jeunes ont été reconnus MIE en vue d'une admission à l'ASE entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mai 2014⁹. Ce chiffre correspond aux prévisions faites par la cellule de la DPJJ en janvier 2014, mais est nettement supérieur à l'estimation initiale de 1500 mineurs admis, annoncée le 31 mai 2013. La mission a déjà souligné dans la note d'étape du 22 avril 2014 que ce chiffre n'avait reposé sur aucune étude fiable des flux existants.

⁸ Créée par l'arrêté du 6 septembre 2013.

⁹ Selon les données de la cellule, on peut estimer à 431 le nombre de jeunes reconnus MIE suite à une évaluation qui sont sortis du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2014 avant leur majorité de la prise en charge ASE, pour des motifs divers (fugue, main levée d'assistance éducative...) et à des moments divers (avant même d'être pris en charge, quelques jours après leur prise en charge ou plus longtemps après), soit 11 % des jeunes reconnus MIE.

1.1.3 Des entrées qui demeurent concentrées sur certains départements

Si quelques départements concentrent encore la majorité des entrées de MIE, la plupart des départements métropolitains est aujourd'hui concernée à différents degrés. Selon les données de la base @MIE, près d'un quart des entrées (23 %) se concentrent dans trois départements, et près des trois quarts (72 %) se répartissent dans 25 départements (cf. annexe 4 sur la cartographie des entrées de MIE).

Tableau n° 1 : Répartition des entrées de MIE par départements entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mai 2014 (part cumulative)

Nombre d'entrées en un an	Départements	Part cumulative dans les entrées totales de MIE
300 mineurs et plus	1 département : <i>Paris</i> , 442 entrées	11%
Entre 200 et 299 mineurs	2 départements : <i>Nord</i> , 258 entrées, <i>Seine-Saint-Denis</i> , 247 entrées	23%
Entre 100 et 199 mineurs	6 départements : <i>Haute-Garonne</i> , <i>Val-de-Marne</i> , <i>Bouches-du-Rhône</i> , <i>Rhône</i> , <i>Essonne</i> , <i>Bas-Rhin</i> .	48%
Entre 50 et 99 mineurs	15 départements : <i>Val-d'Oise</i> , <i>Loire-Atlantique</i> , <i>Hauts-de-Seine</i> , <i>Loiret</i> , <i>Ille-et-Vilaine</i> , <i>Moselle</i> , <i>Pas-de-Calais</i> , <i>Gironde</i> , <i>Oise</i> , <i>Loire</i> , <i>Indre-et-Loire</i> , <i>Seine-Maritime</i> , <i>Haute-Savoie</i> , <i>Doubs</i> , <i>Somme</i>	72%
Entre 20 et 49 mineurs	25 départements	92%
Entre 0 et 19 mineurs	47 départements	100%

Source : DPJJ, base @MIE

Un phénomène qui concerne de nombreux pays européens

Les éléments recueillis par la mission auprès des attachés de sécurité intérieure en poste en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni démontrent que ces pays sont également confrontés à l'arrivée de MIE depuis plusieurs années.

Les chiffres recensés sont hétérogènes¹⁰ et indiquent des ordres de grandeur. En 2012, les flux annuels porteraient respectivement sur :

- 4767 mineurs pris en charge en Allemagne contre 3482 en 2011 et 2822 en 2010,
- 1574 mineurs demandant l'asile en Autriche contre 1121 en 2011 et 687 en 2010,
- 3355 jeunes se déclarant isolés et non accompagnés en Belgique (données avant toute évaluation) contre 3848 en 2011 et 2901 en 2010,
- 3261 mineurs étrangers non accompagnés en situation de danger moral et hébergés par les services de protection des mineurs en Espagne contre 3623 en 2011 et 4378 en 2010,
- 6670 mineurs étrangers non accompagnés titulaires d'un permis de séjour pour mineur ou pour tutelle en Italie,

¹⁰ Ces données ne sauraient constituer une étude comparative au sens statistique du terme car la mission n'a pas expertisé les modes de collectes de ces données et les difficultés éventuelles d'un tel recensement au regard des spécificités de chaque Etat. Les chiffres de la Grèce ne sont pas mentionnés car ils portent sur les mineurs isolés appréhendés pour séjour irrégulier et sur le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'un retour dans leur pays d'origine.

-382 MIE aux Pays-Bas contre 278 en 2011 et 701 en 2010,

-1125 étrangers mineurs isolés demandeurs d'asile au Royaume-Uni.

Confrontés à ces arrivées, les pays établissent des dispositifs d'évaluation, de protection, de prise en charge, de régularisation, voire de retour dans le pays d'origine différents selon leur tradition juridique et administrative (cf. annexe 5).

Au delà des pays consultés, le plan d'action pour les mineurs non accompagnés 2010-2014 de la Commission européenne précise que le phénomène concerne, à des degrés divers, tous les pays de l'Union européenne.

1.2 Tout en restant diversifiés, les profils et les parcours des MIE reflètent des tendances communes

1.2.1 Des profils variés avec quelques origines géographiques prédominantes

Les profils des MIE accueillis sont très divers, tout comme leurs trajectoires migratoires. Ils peuvent être issus de milieux urbains ou ruraux, francophones ou non, avoir bénéficié d'une scolarisation de qualité ou au contraire être analphabètes.

La typologie des profils dégagés par l'enquête sociologique d'Angelina Etiemble sur les mineurs placés à l'ASE en 2001 demeure pertinente aux yeux de la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission¹¹. Si certains mineurs fuient des situations de conflits et d'instabilité politique, toute nouvelle zone de conflit ne se traduit pas par un afflux de jeunes originaires de ces pays. A titre d'exemple, les jeunes originaires de Syrie et de Centrafrique sont très peu représentés parmi les admissions enregistrées dans la base @MIE depuis le 1^{er} juin 2013. De nombreux autres, en rupture familiale ou au contraire mandatés par leur famille, recherchent en France de meilleures conditions de vie et de réussite. Les interlocuteurs rencontrés soulignent que ces jeunes s'inscrivent dans une démarche d'insertion et rarement délinquante. Plusieurs conseils généraux mentionnent également, parmi les mineurs originaires du Maroc, la présence d'enfants des rues installés dans une vie d'errance dès leur pays d'origine. Les enfants isolés victimes de traite sont rarement évoqués, car beaucoup plus difficiles à repérer¹².

La grande diversité des origines géographiques renforce le caractère hétérogène de ce public, 69 nationalités étant identifiées parmi les MIE entrés depuis juin 2013. De fortes tendances se dessinent néanmoins, avec une prédominance de l'immigration en provenance de l'Afrique subsaharienne, mais aussi, dans une moindre mesure, du subcontinent indien et des Balkans. Une part de ces tendances se vérifie dans l'évolution des nationalités des demandeurs d'asile, mais la structure par nationalité des MIE demeure néanmoins spécifique (annexe 6).

¹¹ L'étude proposait cinq grands profils de MIE, sans pouvoir mesurer la part que chacun représente mais en précisant qu'un enfant peut évoluer d'une catégorie à une autre : les "exilés", qui fuient une région en guerre ou des persécutions, souvent demandeurs d'asile, les "mandatés", envoyés par leurs parents pour y poursuivre leurs études, ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille, les "exploités" victimes de la traite (réseaux de prostitution, d'activités délictueuses, de mendicité, etc.), contraints au travail clandestin et illégal, les "fugueurs", en rupture avec leur famille ou leur institution de placement en raison de relations conflictuelles ou de mauvais traitements et les "errants", déjà en situation d'errance dans leur pays.

¹² La mission n'a pas étudié la question de la lutte contre la traite des êtres humains, dont certaines victimes peuvent être des MIE, car ce sujet dépassait le cadre de l'évaluation du dispositif.

Les origines géographiques des MIE ont fortement évolué depuis le début des années 2000. Ainsi, alors que les Roumains et les Chinois comptaient parmi les premiers mineurs représentés au début des années 2000, ces nationalités ont quasiment disparu des statistiques par nationalité des MIE confiés à l'ASE depuis le 1^{er} juin 2013. Aujourd'hui, les mineurs roumains présents sur le territoire semblent davantage relever d'une immigration familiale, principalement d'origine Rom. Même lorsqu'ils sont repérés par les services administratifs et qu'ils ne sont pas accompagnés par leurs parents, ces mineurs sont difficiles à installer dans les dispositifs de protection. Leur non-isolément et/ou leur réticence aux mesures de protection expliquent leur absence parmi les statistiques relatives aux MIE, sans que cela présume en rien de leur vulnérabilité et de leur besoin de protection.

Par ailleurs, l'âge moyen des MIE recensés dans la base @MIE au 31 mai 2014 est de 16 ans et 2 mois. Les mineurs de 15 à 16 ans représentent 26,3 % des jeunes, ceux de 16 à 17 ans 46,8 % et les plus de 17 ans 11,6 % (cf. graphique en annexe 6). Il est possible d'observer un léger vieillissement des mineurs accueillis. La part des plus de 15 ans est passée de 75 % en 2001 à 87 % en 2014. En outre, la part des jeunes garçons a augmenté de 80% de 2001 à 87 % en 2014.

Enfin, de nombreux jeunes étrangers se présentent aux services des conseils généraux pour demander une protection sans être admis à l'ASE à l'issue de l'évaluation, essentiellement parce qu'ils sont considérés comme majeurs. Cette proportion représenterait 57 % des évaluations, selon les données relatives aux remboursements réalisés par l'ASP aux conseils généraux, corrigées par la mission (cf. annexe 3 données ASP, et annexe 7).

1.2.2 Des parcours migratoires divers plus ou moins adossés à des « filières »

Le parcours migratoire des jeunes est difficile à reconstituer dans la mesure où les statistiques disponibles (cf. annexe 3, données PAF) ne rendent compte que d'une infime part du phénomène, et que les sources en donnant une vision plus complète (les rapports d'évaluation des jeunes évalués MIE) sont déclaratives et reposent exclusivement sur le récit des intéressés¹³. Mais la mission a jugé utile d'éclairer les données de la PAF par les renseignements collectés lors de l'évaluation sur deux aspects : les voies d'arrivées en France et l'existence d'éventuels réseaux ou « filières ».

Sur le premier point, la PAF observe depuis 2008 une baisse continue du nombre de jeunes se présentant comme MIE arrêtés à la frontière et placés en zone d'attente aéroportuaire. Ce nombre est en 2013 de 342 personnes à Roissy (385 France entière) contre 976 en 2008. Sans qu'il soit possible d'être plus précis sur ces données chiffrées, ces jeunes ne sont pas tous pris en charge par l'ASE¹⁴. A la différence de ce qui était observé en 2003 dans le rapport Landrieu, les jeunes ayant transité par une zone d'attente aéroportuaire sont très minoritaires parmi le total des MIE admis à l'ASE. Il s'agit principalement de jeunes arrivés par Roissy, dont 57 ont été accueillis en 2013 après une ordonnance de placement provisoire (OPP) du parquet de Bobigny par le pôle d'évaluation des MIE (PEMIE) de Seine-Saint-Denis.

¹³ Leur caractère répétitif et stéréotypé, souligné par beaucoup d'intervenants, suppose de les traiter avec prudence. Néanmoins, l'intérêt pour un jeune de travestir la réalité quant au moyen de transport utilisé (avion, bateau, route) et aux grandes étapes de son trajet (pays d'entrée dans l'espace Schengen par exemple) est limité.

¹⁴ Certains sont réacheminés, d'autres sont récupérés par des proches en France, d'autres s'inscrivent dans un parcours migratoire vers un autre pays de l'Union européenne, d'autres, majeurs, sont libérés sans être signalés au parquet.

Toutefois, l'analyse, par la mission, d'un échantillon de 154 comptes rendus d'évaluation réalisés dans huit départements¹⁵ indique que les MIE déclarent :

- être entrés dans l'espace Schengen par la voie aérienne à 48 %, maritime à 35 % et terrestre à 7 % (10 % non renseignés) ;
- que leur point d'entrée dans l'espace Schengen est la France (48 %), l'Italie (20 %), l'Espagne (19 %), la Grèce (7 %), un autre pays (4 %), (3% non renseignés) ; pour les seules entrées par la voie aérienne, les MIE déclarent être arrivés en France à 71 %, et en Italie à 23 %.

En outre, des entretiens et des analyses réalisés par la mission, il ressort :

- qu'une partie des jeunes franchissent la frontière en situation régulière, dotés des documents de voyage requis en tant que mineurs ou majeurs, pour souvent ensuite les déclarer égarés ;
- qu'une autre a certainement franchi la frontière de manière irrégulière, sans que les contrôles aient permis de la détecter pour différentes raisons déclinées en annexe 8.

Cela interroge plus généralement sur la qualité des contrôles aux frontières de l'espace Schengen, et les moyens dont disposent les polices aux frontières européennes, question qui dépasse le champ de la mission.

Sur le second point concernant l'existence de réseaux, plusieurs conseils généraux expriment le sentiment d'être confrontés à des « filières » organisées pour acheminer les jeunes jusqu'à leurs services, du fait que plusieurs d'entre eux, de même nationalité, arrivent de manière consécutive, qu'ils sont renseignés sur les lieux d'accueil, voire sur les fonctionnaires responsables, et qu'ils présentent les mêmes discours stéréotypés.

Dans les 154 rapports étudiés, les MIE déclarent avoir été accompagnés ou aidés par un ou plusieurs adultes souvent qualifiés de « passeur », et notamment au franchissement de la frontière Schengen, dans 65 % des cas, ledit adulte leur retirant le document de voyage présenté une fois la frontière passée (29 % ne déclarent pas d'aide, 6 % des dossiers ne détaillent pas ce point).

Toutefois, les services de police interrogés écartent généralement le phénomène de « filière » au sens d'une organisation délictuelle ou criminelle d'ampleur. Si l'arrivée d'un jeune étranger jusqu'à un conseil général nécessite de fait un minimum d'organisation, notamment pour réussir l'entrée dans l'espace Schengen, elle reposerait davantage sur des passages organisés à « petite » échelle, s'apparentant plus à de l'entraide familiale ou communautaire. Entre mars 2012 et avril 2014, la DCPAF a recensé neuf affaires relatives à l'acheminement de prétendus MIE, et/ou à la fourniture de faux documents attestant de la minorité des candidats à l'immigration. Le point commun de ces affaires tient au nombre limité de personnes mises en cause et de bénéficiaires (cf. annexe 9). Les services de police signalent la difficulté de lutter efficacement contre un phénomène disséminé et de rassembler les éléments suffisants pour ouvrir une enquête pénale et caractériser des infractions.

¹⁵ Nord, Rhône, Seine-et-Marne, Marne, Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine, Gironde et Bouches-du-Rhône. Ces dossiers ont été choisis de manière aléatoire parmi ceux adressés par les parquets à la cellule nationale ou consultés lors des visites dans les services de l'ASE. Les résultats ont été pondérés pour tenir compte de la part relative de ces départements dans les flux d'entrées recensés par la base @MIE.

1.3 L'accueil des MIE pose des difficultés récurrentes et se traduit par des charges croissantes pour les conseils généraux

1.3.1 Des difficultés récurrentes à l'entrée des MIE dans le dispositif de protection de l'enfance

L'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance constitue un point d'achoppement, qui met à l'épreuve la coordination entre les conseils généraux, les autorités judiciaires et les services de l'État. Plusieurs facteurs, déjà bien connus et décrits par les rapports précédents, se combinent pour expliquer sa complexité.

Le recueil des informations nécessaires à l'évaluation de la situation des MIE est rendu compliqué par les spécificités de ce public¹⁶. Outre l'obstacle linguistique et culturel, les personnels en charge de l'évaluation ne peuvent se référer à aucun environnement familial ou institutionnel connu pour recouper les informations déclarées par les jeunes, ni à aucun document d'identité fiable dans la plupart des cas¹⁷.

Face aux présentations croissantes d'adolescents et de jeunes adultes en demande de protection, l'établissement de la minorité est ainsi devenu un enjeu central, à la fois complexe et controversé, aucun moyen ne permettant de déterminer précisément l'âge d'une personne dont l'état civil n'est pas connu. Avant le 31 mai 2013, en l'absence de tout protocole national, les conseils généraux et les autorités judiciaires ont ainsi développé des réponses locales extrêmement diverses et plus ou moins coordonnées, donnant une place variable aux expertises médicales, aux expertises documentaires ou aux entretiens réalisés par les travailleurs sociaux. Par ailleurs, plusieurs conseils généraux ont commencé à mettre en place, à partir de l'année 2011, des structures spécialisées dans l'évaluation de la minorité et de l'isolement¹⁸.

De plus, l'absence de parents connus et l'application de l'article L.223-2 du CASF, qui organise l'accueil provisoire d'urgence, fait très vite basculer le MIE dans la protection judiciaire : en l'absence de responsables juridiques capables de donner leur accord à la prolongation d'une mesure administrative, les mineurs accueillis en urgence doivent faire l'objet d'une saisine du parquet au bout de cinq jours maximum pour bénéficier d'une mesure d'assistance éducative en application des articles 375 et suivants du code civil.

¹⁶ Ce recueil s'effectue dans le cadre des compétences dévolues par l'article L.226-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), au président du conseil général "chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être".

¹⁷ L'analyse des 154 rapports d'évaluation précités indique que dans 62 % des cas le document fourni est un acte de naissance ou une copie et que dans 20 % des cas aucun document n'est fourni.

¹⁸ Le PEMIE, géré par la Croix-Rouge, assure depuis février 2011 l'accueil et l'évaluation des MIE arrivant par voie terrestre en Seine-Saint-Denis. Ont suivi les ouvertures de la PAOMIE à Paris en septembre 2011, du SAMIE en Haute-Garonne au printemps 2012, de la MAMIE en Essonne en septembre 2012, de la MEOMIE dans le Rhône en janvier 2013. La mission MIE du conseil général d'Ile-et-Vilaine a commencé ses activités d'évaluation de la minorité et de l'isolement en décembre 2012.

Par ailleurs, l'isolement et la précarité présumés des jeunes posent d'emblée la question de leur prise en charge en urgence. S'il peut arriver que certains jeunes soient hébergés temporairement par des proches, voire des membres de leur famille, une mesure urgente de protection s'impose le plus fréquemment lors du repérage. Les arrivées de MIE pèsent donc en premier lieu sur les services d'accueil d'urgence de l'ASE. Elles participent à leur engorgement, même dans les départements qui ont mis en place des services d'accueil dédiés aux MIE¹⁹.

Déjà décrits dans les rapports de l'IGAS et de la sénatrice Isabelle Debré²⁰, ces phénomènes de saturation des capacités d'accueil semblent s'être accrus en 2011-2012 avec l'augmentation des arrivées. A titre d'exemple, à Lille, les MIE ont représenté près de 80 % des 545 mineurs accueillis en 2012 au Pôle d'accueil d'urgence du Foyer de l'Enfance, par ailleurs en sureffectif. A Paris, cette saturation a conduit à accroître l'hébergement en hôtel et à différer l'accueil au titre de l'article L. 223-2 du CASF une fois le premier entretien d'accueil réalisé.

1.3.2 Des effectifs croissants pris en charge par les conseils généraux²¹

1.3.2.1 L'accélération des admissions s'est traduite par une augmentation des effectifs de MIE pris en charge par les conseils généraux

Le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 évaluent à plus de 8 000 le nombre de jeunes isolés étrangers, mineurs et jeunes majeurs, pris en charge par les conseils généraux métropolitains. Ces données proviennent d'une enquête de l'ADF qui a estimé le nombre de MIE à environ 8 500 jeunes, incluant mineurs et majeurs, au 31 octobre 2012²². Ramenés au chiffre de 134 781 jeunes accueillis par l'ASE au 31 décembre 2012 (DREES)²³, les MIE représentaient à cette date environ 6 % des jeunes accueillis.

Selon l'enquête menée par l'IGAS et l'IGSJ dans le cadre d'une mission d'évaluation de la « gouvernance de la protection de l'enfance » (2014), les MIE représentaient au 31 décembre 2013 plus de 10 % des mineurs confiés à l'ASE dans 11 départements métropolitains, de 5 à 10 % dans 19 départements et moins de 5 % dans les 46 autres²⁴.

Les données recueillies par la présente mission permettent d'identifier une tendance à la hausse dans plusieurs départements, avec des augmentations parfois rapides et importantes des effectifs depuis 2010. A Paris, les effectifs de jeunes isolés étrangers ont régulièrement augmenté jusqu'à atteindre 36 % des jeunes confiés à l'ASE au 31 décembre 2013. La hausse des effectifs de jeunes pris en charge est également nette dans plusieurs autres départements entre 2011 et 2012, comme en Moselle (+26 %), en Gironde (+53 %), dans les Bouches-du-Rhône (+26 %), en Essonne (+50 %), en Ile-et-Vilaine (+20 %) ou dans le Loiret (+89 %).

¹⁹ Les départements vers lesquels se concentraient les arrivées ont progressivement financé des dispositifs d'accueil d'urgence spécialisés. Il est ainsi possible de citer, par exemple, le service d'accueil des MIE (SAMIE) de Lille et Mosaïque à Tourcoing dans le Nord (2006), le SAMIE de Caen dans le Calvados (2006), la plateforme enfants du monde de Bobigny en Seine-Saint-Denis (2009), le centre d'accueil pour MIE de Saint-Omer dans le Pas-de-Calais (2012) etc.

²⁰ Rapport de mai 2010 sur les « mineurs isolés étrangers en France », adressé au garde des sceaux.

²¹ Ce paragraphe 1.3.2 aborde la question des effectifs présents ou « stocks », c'est-à-dire le nombre de jeunes pris en charge à un moment donné, par opposition aux « flux » annuels évoqués jusqu'alors.

²² Enquête réalisée à partir des réponses de 69 conseils généraux. Avec toutes les précautions qu'impose l'absence d'un dispositif centralisé de construction et de consolidation de ces données départementales, cette estimation est aujourd'hui la plus récente et la plus exhaustive à l'échelle nationale.

²³ Hors placements directs. Françoise BORDERIES et Françoise TRESPÉUX, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012*, Document de travail, Série Statistiques, n° 187, avril 2014.

²⁴ Sur 76 départements métropolitains ayant répondu à cette question.

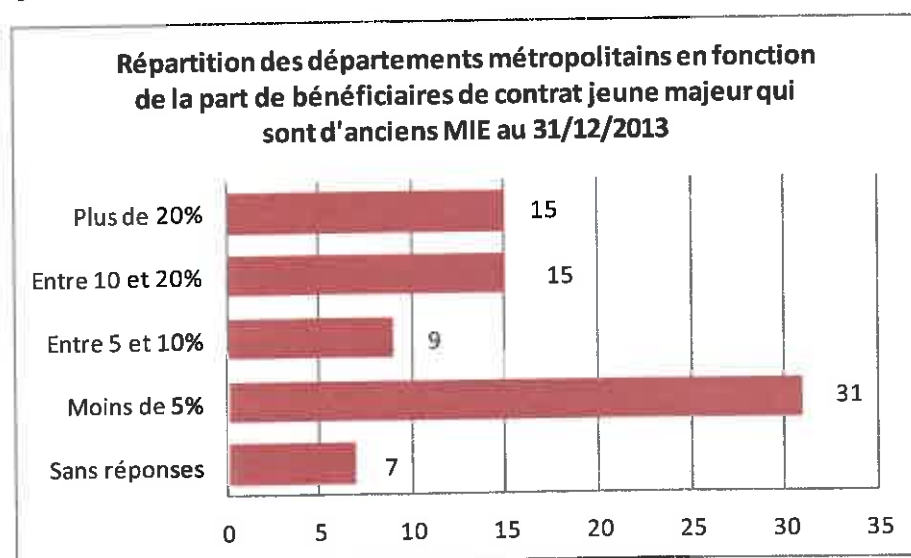
Cinq départements interrogés par la mission ont néanmoins connu une baisse ou une stabilisation de leurs effectifs de jeunes isolés étrangers entre 2012 et 2013 : c'est le cas de l'Ille-et-Vilaine (-24 %), de la Seine-Saint-Denis (-14 %), du Rhône (-7 %), de la Moselle (-7 %) et, dans une moindre part, du Loiret (+3,7 %) et de Paris (+2,8 %).

1.3.2.2 Dans les départements les plus anciennement concernés par les flux d'admissions, un effet différé se fait sentir sur les effectifs de jeunes majeurs

L'augmentation des flux d'entrées depuis 2008, et plus encore à compter de 2011, pose avec acuité la question du passage à la majorité des jeunes MIE et de la prolongation de leur prise en charge par les services de l'ASE. Du seul ressort de la décision du président du conseil général, cette prise en charge à titre temporaire est destinée aux *"majeurs de moins de 21 ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources et d'un soutien familial suffisant"* (article L. 222-5 du CASF) et se traduit généralement par la signature d'un contrat dit "jeune majeur" (CJM) entre le jeune et l'administration départementale.

Les anciens MIE bénéficiant d'un contrat jeune majeur représentent une proportion parfois importante des jeunes isolés étrangers pris en charge par les départements les plus anciennement concernés par les arrivées : au 31 décembre 2013, les MIE devenus majeurs représentaient ainsi 46 % des jeunes isolés étrangers accueillis par l'ASE de Paris, et jusqu'à 60 % pour l'ASE de Seine-Saint-Denis.

Selon l'enquête IGAS et IGSJ précitée, la part des anciens MIE parmi les jeunes majeurs pris en charge est supérieure à 20 % dans 15 départements métropolitains, alors que dans une majorité de départements, elle est inférieure à 5 %.



Source : Enquête de la mission IGAS - IGSJ "Gouvernance et protection de l'enfance", 2014.

Par définition, les conditions d'octroi d'un contrat jeune majeur sont variées selon les départements, et les MIE y ont accès sous réserve de répondre aux critères généraux définis par les règlements départementaux. Néanmoins, les incertitudes relatives à la régularisation de leur situation au titre du droit au séjour peuvent susciter des positionnements différents de la part des conseils généraux. Selon certains, l'attente d'une régularisation de la situation du jeune, qui freine son accès à l'autonomie, entraîne la prolongation de sa prise en charge par un CJM. Au contraire, selon d'autres, l'absence de régularisation hypothèque la construction d'un réel projet d'insertion et de ce fait l'octroi d'un CJM.

Des départements s'interrogent par ailleurs sur la soutenabilité financière de leur politique « jeune majeur » devant l'augmentation du nombre de jeunes majeurs étrangers pris en charge. Lors de l'adoption de son budget pour 2014, le conseil général du Loiret a ainsi remplacé l'accueil provisoire jeune majeur (APJM) par le versement d'une prestation facultative moins coûteuse²⁵.

Enfin, l'accueil des jeunes majeurs étrangers s'intègre plus globalement dans une réflexion des départements sur l'amélioration des dispositifs d'accompagnement des sortants de l'ASE, leur poursuite au-delà des 21 ans et leur articulation avec les dispositifs d'insertion de droit commun.

1.4 Une adaptation progressive et peu coordonnée des réponses institutionnelles, sur fond d'un débat entre l'État et les conseils généraux

Dès les années 90, les conseils généraux ont assuré l'accueil des MIE au titre de leur compétence en matière de protection de l'enfance.

Sans modifier le périmètre de ces compétences, la loi du n° 2007-293 du 5 mars 2007 a explicitement inclus les « *mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* » dans le champ de la protection de l'enfance. Certains conseils généraux invoquent les dispositions de l'article L. 228-5 du CASF²⁶ pour demander à l'État de financer l'accueil des MIE arrivés sur le territoire national. Cette prise en charge n'est cependant envisageable qu'« *à la suite d'une décision gouvernementale pour tenir compte de situations exceptionnelles* », sans fonder une compétence générale de l'État sur ce public. La compétence des conseils généraux vaut pour les différentes étapes de la prise en charge des mineurs : l'accueil provisoire d'urgence, l'évaluation de leur situation et leur accueil à plus long terme à la suite d'une décision judiciaire.

La forte concentration des arrivées de jeunes étrangers dans quelques départements, ainsi que les charges et les difficultés qu'elles induisent (cf. 1.3.), ont néanmoins posé de manière récurrente la question d'une intervention plus marquée de l'État. Dès la fin des années 90, certains départements d'Île-de-France, en premier lieu la Seine-Saint-Denis où est implanté l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, ont signalé avec insistance l'importance des charges financières dues à l'accueil des MIE admis à l'ASE.

²⁵ Allocation Jeune Insertion Loiret (AJIL) d'un montant maximum de 450 euros par mois.

²⁶ « Une convention signée entre le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général fixe les conditions dans lesquelles les mineurs accueillis sur le territoire national à la suite d'une décision gouvernementale prise pour tenir compte de situations exceptionnelles sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance. Les dépenses en résultant pour le département sont intégralement remboursées par l'État ».

Au cours des années 2000, l'État n'est intervenu que ponctuellement par la mise en œuvre de dispositifs spécifiques en soutien aux départements les plus exposés. En réponse à l'accélération des arrivées du début des années 2000, deux dispositifs d'accueil ont ainsi été créés et maintenus en Île-de-France : le centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) de Boissy-Saint-Léger en 1999 et le lieu d'accueil et d'orientation (L.A.O.) de Taverny en 2002. A partir de 2003 à Paris, l'État a également financé un réseau de repérage et de mise à l'abri à l'initiative du secrétariat d'État à la lutte contre la précarité et l'exclusion (« dispositif Versini »).

Parallèlement, à la demande des gouvernements successifs, différents rapports se sont prononcés sur la question :

- En 2003, le groupe de travail animé par le préfet Bertrand Landrieu a proposé l'organisation à l'échelle francilienne d'une plateforme régionale d'accueil, d'évaluation et d'orientation pilotée par l'État, sans créer de dispositif d'hébergement spécialisé. Il n'a pas abouti à un consensus sur la question de la participation de l'État au financement de l'évaluation et/ou de la prise en charge, tout en soulignant l'importance d'une répartition équitable entre les départements.
- En 2005, la mission de l'IGAS précitée a repris l'idée de constitution de « plateformes » ou « réseaux coordonnés des compétences » incombant à l'État et « permettant d'établir, en quelques semaines ou quelques mois, un bilan complet de la situation du mineur, assorti de propositions d'orientation ».
- En 2010, le rapport de la sénatrice Isabelle Debré a repris l'idée de « plateformes opérationnelles territoriales pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ». L'État financerait cette première phase pour une période pouvant aller de six semaines à quatre mois. L'accueil de plus long terme relèverait des conseils généraux, qui disposeraient d'un droit de tirage sur un fonds dédié au sein du Fonds National de Financement de la Protection de l'Enfance (FNFPE).

Suite aux conclusions du rapport Debré, le Premier ministre a confié à la direction de la PJJ une mission de coordination des acteurs en vue d'améliorer l'accueil des MIE. Une direction de projet a été mise en place au mois de janvier 2011.

Une nouvelle étape a été franchie lorsqu'en septembre-octobre 2011, dans un contexte de fortes tensions avec l'État, le président du conseil général de Seine-Saint-Denis a décidé de ne plus accueillir les MIE. Il en est résulté la création d'un dispositif *ad hoc* de répartition des mineurs arrivés en Seine-Saint-Denis par le parquet de Bobigny vers les services de l'ASE d'autres départements²⁷. D'après les données transmises par le parquet de Bobigny, environ 90 % des mineurs faisant l'objet d'une OPP du parquet ont ainsi été orientés vers une vingtaine de départements situés dans un vaste bassin parisien.

Parallèlement, un groupe de travail piloté par le ministère de la justice en concertation avec l'ADF a négocié la création du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, objet du présent rapport.

²⁷ Selon le parquet de Bobigny, entre octobre 2011 et le 31 septembre 2012, ont été prises 268 OPP confiant un MIE à l'ASE, dont 26 à l'ASE de Seine-Saint-Denis. Par ordre décroissant du nombre de MIE orientés, les autres départements d'accueil ont été les Yvelines, le Val d'Oise, les Hauts-de-Seine, l'Essonne, le Val-de-Marne, la Côte d'Or, l'Eure, l'Yonne, l'Eure-et-Loir, la Seine-Maritime, l'Aisne, le Loiret, les Ardennes, la Saône-et-Loire, la Seine-et-Marne, la Marne, la Haute-Marne, l'Aube et l'Oise. Les cinq derniers départements ont finalement été exclus du périmètre d'orientation en raison de leur opposition au dispositif.

2. LE PROTOCOLE ENTRE L'ÉTAT ET L'ADF ET LA CIRCULAIRE DE LA GARDE DES SCEAUX DU 31 MAI 2013 CONSTITUENT UNE AVANCÉE DANS L'HARMONISATION DES PRATIQUES ET L'ORGANISATION DE LA SOLIDARITÉ INTERDÉPARTEMENTALE À L'ÉCHELLE NATIONALE

Malgré la très grande variété des pratiques constatées au bout d'un an d'application du dispositif, la mission considère comme une avancée l'existence d'un cadre commun pour appliquer les dispositions de la protection de l'enfance aux MIE. En outre, le dispositif de mai 2013 permet une répartition nationale de la prise en charge des MIE dans un but de solidarité interdépartementale.

2.1 Le dispositif crée un cadre de référence à la mise à l'abri et à l'évaluation des MIE et permet de clarifier le rôle de chacun des acteurs

Ce cadre constitue la base nécessaire d'un effort d'harmonisation indispensable à une meilleure égalité de traitement des jeunes sur le territoire. Il est conçu à droit constant, sans modifier la répartition des compétences entre l'État et les départements, ni créer de dispositions législatives et réglementaires spécifiques aux MIE.

2.1.1 La circulaire crée un cadre de référence

Le protocole et la circulaire distinguent clairement deux phases, en précisant le cadre juridique de chacune :

- une phase administrative de mise à l'abri et d'évaluation au cours de laquelle, après un premier entretien, le conseil général accueille le jeune dans la limite des cinq jours de l'accueil provisoire d'urgence prévu à l'article L. 223-2 du CASF et évalue la situation du jeune afin de s'assurer de sa minorité et de son isolement, dans le cadre des missions dévolues au président du conseil général par l'article L. 226-4 du CASF ;
- une phase judiciaire, qui débute avec la saisine du parquet à l'issue du délai maximal de cinq jours d'accueil provisoire : à ce stade, le parquet prend une OPP soit pour orienter le jeune vers un autre département, soit pour prolonger d'une période maximale de huit jours la phase d'évaluation au sein du département d'arrivée. À l'issue de cette prolongation, il peut procéder à l'orientation vers un autre département, ou saisir le juge des enfants de son ressort, notamment si la phase d'évaluation n'a pas encore abouti.

Même si les délais précités posent d'importants problèmes de mise en œuvre qui seront évoqués en quatrième partie, leur rappel était nécessaire pour mettre fin à des pratiques d'accueil administratif provisoire prolongé. Avant la circulaire, les jeunes pouvaient faire l'objet d'une évaluation pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois, sans protection juridique. Cette durée d'évaluation de cinq jours, élargie à 13, est certes courte, mais la mission a constaté qu'elle permettait de procéder, dans la plupart des cas, au minimum à une première évaluation sociale.

Lorsqu'elle est réalisable dans les délais impartis de l'accueil administratif, une évaluation spécialisée et adaptée aux MIE permet de limiter la saisine de l'autorité judiciaire aux cas de minorité avérée ou présumée²⁸. Elle réduit également la présence prolongée de jeunes adultes dans les services d'accueil d'urgence de l'ASE, qui souffrent de saturation et peuvent en être perturbés pour la bonne réalisation de leur mission. Rien n'empêche, par ailleurs, les autorités judiciaires de poursuivre l'évaluation de la minorité et de l'isolement après le placement du jeune.

De plus, en cas de doute sur les déclarations initiales du jeune, le dispositif permet de clarifier et de hiérarchiser le faisceau d'indices à partir desquels la minorité alléguée doit être vérifiée : il est composé d'une part d'un ou plusieurs entretiens avec le jeune et d'autre part de la vérification de l'authenticité des documents d'état civil (expertise documentaire). Ce n'est qu'en cas de doute persistant qu'il peut être procédé à une expertise médicale de l'âge sur réquisition du parquet.

Pour la réalisation des entretiens, la circulaire fournit en annexe un protocole d'évaluation, qui permet aux conseils généraux de se référer à une trame commune. Les conseils généraux interrogés se fondent effectivement sur cette trame qui porte sur les points suivants : la présentation du jeune, de ses parents et de la fratrie, de son mode de vie et de la scolarisation dans le pays d'origine, de son parcours jusqu'à l'arrivée en France, et de son projet en France. Ces éléments constituent ensuite des données utiles pour l'autorité judiciaire appelée à se prononcer sur le placement du jeune.

Pour l'accomplissement d'examen d'âge osseux, un protocole médical annexé à la circulaire encadre strictement les conditions de sa réalisation : il prévoit que ces investigations doivent être requises par le parquet, réalisées exclusivement dans une UMJ selon un protocole unique et opposable, reposer sur une approche pluridisciplinaire et recueillir le consentement du jeune qui doit être informé des modalités et des conséquences de cet examen dans une langue qu'il comprend. Cette approche a d'ailleurs été récemment confortée par un avis du haut conseil de la santé publique (HCSP) du 23 janvier 2014 (cf. §4.1.4).

2.1.2 Un circuit judiciaire structuré et une répartition des compétences clarifiée entre le juge des enfants et le juge des tutelles

Les rapports précités de l'IGAS et de la sénatrice Isabelle Debré avaient constaté la forte hétérogénéité des circuits judiciaires de prise en charge des MIE aboutissant à une inégalité de traitement sur le territoire. Ils avaient recommandé une harmonisation des pratiques des parquets et une clarification des critères de saisine du juge des enfants et du juge des tutelles.

La circulaire prévoit une structuration du circuit judiciaire autour du parquet, positionné comme la clé d'entrée en urgence dans le dispositif, une intervention de second niveau du juge des enfants et un rôle subsidiaire du juge des tutelles (voir schémas en annexe 10).

²⁸ C'est ce que la mission a constaté dans les départements d'arrivée les plus concernés comme Paris, la Seine-Saint-Denis, l'Essonne, le Rhône, l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Rhin, le Nord.

2.1.2.1 L'utilité du rôle du parquet

La circulaire consacre l'intervention du parquet à toutes les étapes du dispositif et en particulier pour y accéder²⁹. Ce large périmètre d'intervention correspond à une évolution de la protection de l'enfance dans laquelle le parquet est effectivement considéré comme une "plaque tournante".

En matière d'assistance éducative, si le juge des enfants ordonne les mesures nécessaires à la prise en charge des mineurs en danger, ce n'est qu'en cas d'urgence et d'indisponibilité du magistrat de la jeunesse que le procureur intervient. Or, la circulaire est critiquée par certains magistrats car elle pose une intervention systématique du parquet concernant les MIE. C'est la raison pour laquelle le parquet du tribunal de grande instance de Lyon a choisi de ne pas intervenir automatiquement comme le schéma du dispositif le prévoit³⁰.

Néanmoins, les interlocuteurs rencontrés s'accordent sur la nécessité de déterminer au plus vite la situation du jeune isolé étranger afin de ne pas retarder son éventuelle prise en charge en cas de minorité établie ou de ne pas accueillir de manière prolongée une personne majeure. La situation des MIE commande par ailleurs une intervention judiciaire rapide dans la mesure où, à l'expiration du délai de recueil provisoire de cinq jours, les MIE se trouveraient, en l'absence de décision judiciaire, dans une situation de vide juridique : la protection de l'ASE ne pourrait pas se prolonger, les représentants légaux de ces jeunes n'ayant pas donné leur accord à une mesure de placement administratif.

On peut également considérer que la situation de précarité et de vulnérabilité, reconnue d'ailleurs par la cour européenne des droits de l'homme (CEDH)³¹, dans laquelle se trouvent la plupart de ces mineurs que l'on ne peut pas remettre à leurs représentants légaux, qui sont livrés à eux-mêmes, dépourvus de domicile et de prise en charge éducative, crée une situation d'urgence³². Elle commande de les faire bénéficier de mesures protectrices, que le parquet, par son mode de fonctionnement qui comprend un service de permanence joignable à tout moment, est susceptible de prendre.

Par ailleurs, la mission constate que l'intervention systématique du parquet facilite l'orientation des mineurs.

2.1.2.2 Une clarification de l'intervention du juge des enfants et du juge des tutelles

La circulaire a eu pour mérite de préciser l'articulation des compétences du juge des enfants et du juge des tutelles et de mettre un terme à deux pratiques judiciaires divergentes.

²⁹ Il prête son concours au conseil général lors de l'évaluation, il apprécie les éléments d'évaluation recueillis en amont de son intervention, il saisit la cellule d'orientation nationale, il prend une OPP vers le conseil général désigné par la cellule ou, en cas d'investigations complémentaires sur la minorité et l'isolement, saisit le juge des enfants de son ressort, et enfin se dessaisit au profit du parquet du département suggéré par la cellule.

³⁰ Le dispositif est appliqué selon le schéma suivant : dès lors qu'est intervenue l'évaluation par le conseil général du Rhône, le parquet prononce une OPP et saisit dans la foulée le juge des enfants sans prendre l'attache de la cellule. C'est le conseil général qui contacte la cellule la veille de l'audience devant le juge des enfants auquel il indique le département de placement proposé. Il incombe donc ensuite au magistrat s'il estime opportun de saisir le service de l'ASE concerné.

³¹ Il résulte de l'arrêt de la CEDH du 12 octobre 2006 (M. c/ Belgique), que le mineur, étranger, dans une situation administrative illégale et non accompagné se trouve en situation de « grande vulnérabilité ».

³² Cette analyse est partagée par la DACG dans sa note du 22 septembre 2012.

La première considère que le mineur est en danger en raison de l'absence d'un référent adulte chargé d'assurer sa protection, d'un domicile et d'un accès aux dispositifs de santé et d'instruction. Cette approche justifie donc l'intervention du juge des enfants et l'application des dispositions de l'article 375 du code civil³³.

La seconde estime que l'intervention du magistrat de la jeunesse résulte d'une défaillance éducative des parents de nature à constituer un danger pour le mineur. Dès lors, en l'absence des titulaires de l'autorité parentale, non créatrice en soi d'une situation de danger, seule l'ouverture d'une tutelle par le juge aux affaires familiales se justifie pour assurer la représentation juridique et la protection physique du mineur³⁴.

La circulaire tranche ce débat en considérant que le juge compétent est en premier lieu le juge des enfants. Elle le positionne comme le juge naturel, le plus à même de procéder à toutes les vérifications utiles concernant la situation du mineur et d'orienter la procédure au mieux de ses intérêts³⁵.

Ce n'est que dans un second temps et une fois assurée la protection physique et morale du jeune dans le cadre de l'assistance éducative, que le juge aux affaires familiales est susceptible d'intervenir pour prononcer une mesure de protection complète et durable qui se traduira soit par l'ouverture d'une tutelle confiée à l'ASE lorsque les parents sont décédés ou ont disparu, soit par une délégation de l'autorité parentale lorsque les parents entretiennent à distance avec leur enfant des échanges réguliers. Le juge des enfants peut ensuite clôturer la procédure d'assistance éducative dès lors que le mineur bénéficie d'une mesure de protection globale, qu'il ne se trouve plus en situation de danger et qu'aucun travail éducatif ne se justifie au regard de ses besoins³⁶.

L'intervention du juge des enfants est plus protectrice et plus rapide que celle du juge aux affaires familiales qui n'est pas en mesure de placer les mineurs sous tutelle dans un délai de quelques jours. De même, la saisine du juge des enfants permet de poursuivre la prise en charge juridique du mineur pour le cas où le juge aux affaires familiales ne fait pas droit à l'ouverture d'une procédure de tutelle³⁷. Elle favorise aussi la protection des mineurs dont l'âge proche de la majorité ne justifie pas qu'une mesure de tutelle soit ouverte compte tenu des délais d'audiencement devant le juge aux affaires familiales. Le recours au juge des enfants permet enfin d'individualiser la réponse judiciaire à la situation de chacun des mineurs, dont certains nécessitent, au-delà d'une protection juridique, un accompagnement éducatif prolongé justifié par des traumatismes dus à leur parcours.

³³ « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice ».

³⁴ Articles 373 et 390 du code civil. Depuis la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, la fonction de juge des tutelles est confiée au juge aux affaires familiales (article L 213-3-1 du code de l'organisation judiciaire).

³⁵ Cette position est également partagée par la CNCDH dans son avis rendu en assemblée plénière le 26 juin 2014.

³⁶ « Il n'y a plus lieu au maintien d'une mesure d'assistance éducative par suite de la désignation du service de l'aide sociale à l'enfance pour exercer la tutelle ». Cour de cassation 1ère civile, 3 novembre 2004.

³⁷ Par exemple dans le cas d'un mineur qui ne justifie pas de son identité ou pour lequel un doute subsiste sur son état civil.

La mission constate que la majorité des juridictions sollicitées applique ce circuit judiciaire, même si quelques-unes choisissent encore de saisir le juge des tutelles en cas de minorité avérée à l'issue de la période d'évaluation³⁸. De fait, l'application de la circulaire est parfois venue déstabiliser certains équilibres locaux et mettre en question des pratiques instaurées entre les différents acteurs de terrain.

2.2 Le dispositif permet une répartition et une régulation des admissions de MIE entre les services départementaux

Le protocole et la circulaire privilégient l'organisation de la solidarité interdépartementale par une répartition des MIE entre les services de l'ASE plutôt que par une péréquation financière. Ils créent un système d'orientation des mineurs dont le procureur de la République est le pivot. Le choix du département de placement du mineur doit être guidé par le principe d'une orientation nationale, cette dernière s'effectuant d'après une clé de répartition : la part des jeunes de moins de 19 ans que représente le département dans le total national de cette tranche d'âge. Avant de prendre une OPP ou de saisir le juge des enfants, le parquet est invité à saisir une cellule nationale placée auprès de la DPJJ qui lui propose un lieu de placement.

Cette cellule nationale "MIE" est chargée selon les termes de la circulaire *"d'actualiser une grille des placements"* et 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"*. Pour assurer son fonctionnement opérationnel, la cellule est composée depuis le mois de janvier 2014 de deux chargées de mission à temps plein. Elle est placée sous l'autorité d'un chargé de mission faisant fonction de directeur de projet qui assure des fonctions plus larges de pilotage, d'évaluation et de coordination interministérielle de l'accueil des MIE.

Un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Administration des MIE » ou « @MIE », créé par un arrêté du 6 septembre 2013³⁹, complète le dispositif. Alimenté par la cellule nationale, il recense les MIE qui font l'objet d'une décision judiciaire de placement auprès d'un service de l'ASE.

³⁸ Par exemple Caen, Nantes et Aix-en-Provence. Cette position trouve son fondement dans une surcharge d'activité des juges des enfants ou dans une interprétation stricte de l'article 375 du code civil qui n'aurait pas vocation à s'appliquer en l'absence des titulaires de l'autorité parentale ou encore dans la nécessité d'alléger la procédure en limitant le nombre des intervenants judiciaires.

³⁹ Arrêté du 6 septembre 2013 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « administration des MIE » (@MIE), JORF n° 0225 du 27 septembre 2013.

2.2.1 *Malgré des débuts difficiles, la cellule nationale MIE est en mesure d'organiser l'orientation des mineurs dans le respect de la clé de répartition*

Dans les premiers mois de sa mise en place, la cellule s'est heurtée à d'importantes difficultés liées à une mise en œuvre immédiate et non préparée du dispositif. Plusieurs acteurs ont indiqué que la circulaire a fait l'objet d'une diffusion inadaptée et tardive. En outre, la cellule a dû prendre ses premières décisions sans aucune projection fiable des rythmes et des lieux d'arrivée des mineurs et est restée parfois plusieurs mois sans remontées d'informations des parquets ou des conseils généraux. Par ailleurs, les objectifs cibles (nombre de MIE à accueillir par département en fonction de la clé de répartition précitée), souvent qualifiés de « quotas » et calculés initialement sur le chiffre erroné de 1 500 entrées annuelles, ont été interprétés par les acteurs locaux comme des plafonds, ce qui a grippé le mécanisme d'orientation. Enfin, la cellule a souffert de moyens réduits et manifestement insuffisants alors qu'elle était accaparée par la gestion des problèmes et des blocages liés à l'entrée en vigueur de la circulaire : jusqu'au début du mois de septembre 2013, les orientations ont été assurées par la directrice de projet MIE suppléée ponctuellement par des personnels de la PJJ.

Les conditions dans lesquelles la cellule remplit sa mission se sont néanmoins améliorées au fil des mois. Le système s'est stabilisé, après trois réévaluations, avec la fixation de nouveaux objectifs cibles calculés au début du mois de janvier 2014, à partir d'une projection réaliste de 4 020 entrées annuelles. En parallèle, les relations régulières établies avec les parquets et les conseils généraux ont permis de comptabiliser de manière plus fiable et régulière les nouvelles admissions.

A partir de cette connaissance plus fine de la réalité, la cellule a pu améliorer ses outils de régulation, en particulier la grille de répartition sur la base de laquelle elle propose un département de placement aux parquets qui la consultent.

La détermination des départements de placement par la cellule nationale :

La cellule détermine les orientations en fonction des écarts calculés au jour le jour et pour chaque département entre :

- un effectif de mineurs entrés depuis le 1^{er} juin 2013 et encore présents dans le service de l'ASE au jour du calcul (nb d'entrées - nb de sorties déclarées) ;
- un effectif cible calculé en appliquant la clé de répartition à l'effectif total des mineurs entrés depuis le 1^{er} juin 2013 et encore présents dans les services de l'ASE au jour du calcul.

La régulation se fait donc en fonction d'un effectif de mineurs entrés depuis le 1^{er} juin 2013 et toujours pris en charge à un moment donné et non d'un nombre total de mineurs entrés pendant la période, comme pourraient le laisser penser les objectifs cibles annuels calculés à partir de la projection de 4 020 entrées et diffusés aux départements.

La cellule prend aussi en compte plusieurs critères qualitatifs dans le choix des départements de placement, à la condition que ces éléments lui aient été signalés par les parquets : la non-séparation des fratries, des besoins sanitaires spécifiques, en particulier pour les jeunes filles enceintes. Elle tend à privilégier au maximum les orientations vers des départements proches, en particulier pour les plus jeunes (cf. cartographie en annexe 11).

Entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mai 2014, 1 569 mineurs ont fait l'objet d'une décision de placement en dehors de leur département d'arrivée, soit 39 % des MIE admis à l'ASE recensés par la cellule nationale. Aucun département métropolitain n'a été tenu à l'écart des mouvements d'orientation même si, pour quelques-uns, l'entrée dans le dispositif ne s'est faite qu'au bout de plusieurs mois. Ainsi, les premières orientations en provenance du Val-de-Marne n'ont commencé qu'à compter du mois de novembre 2013, celles en provenance du Rhône qu'à compter de janvier 2014. Pour certains départements, l'entrée dans le dispositif reste encore partielle : dans le Calvados, des mineurs demeurent plusieurs mois en accueil provisoire d'urgence dans l'attente d'une mesure de tutelle et ne sont, par conséquent, pas comptabilisés par la cellule.

Développée en annexe du présent rapport (cf. annexe 12), l'analyse des données de la base @MIE au 15 mars, au 30 avril et au 31 mai 2014 montre une répartition des mineurs sur le territoire métropolitain conforme à la clé de répartition. Si, pour chaque date étudiée, des écarts existent entre les données de la base et les résultats d'une stricte application arithmétique de la clé, les évolutions observables sur deux mois et demi tendent néanmoins à montrer que ces écarts n'augmentent pas de manière générale. Ils fluctuent par ailleurs au gré de la régulation, écartant l'hypothèse d'un déséquilibre structurel. Les résistances parfois opposées au processus d'orientation, développées dans la quatrième partie du rapport, ne semblent donc pas à ce jour atteindre l'équilibre général du dispositif.

2.2.2 *Au bout d'un an de fonctionnement, 70 départements ont contribué à des degrés divers à l'effort de solidarité au profit de 25 départements « bénéficiaires »*

Sur les 96 départements métropolitains, après un an de fonctionnement de l'orientation, 25 départements ont admis dans leurs services moins de mineurs qu'il n'en est entré dans le dispositif par leur territoire, tandis qu'à l'inverse 70 départements ont admis plus de mineurs qu'il n'en est entré. Pour l'un d'entre eux, l'Ariège, le solde entre les entrées et les admissions est nul (cf. détail par département en annexe 13).

Les 12 départements qui connaissent le plus d'entrées de MIE – et qui représentent ensemble plus de 50 % des entrées recensées (cf. 1.1 du rapport) – ont tous bénéficié, à des degrés divers, de l'orientation pour diminuer le nombre de leurs admissions en comparaison de ce qu'elles auraient été sans la mise en place du dispositif. C'est particulièrement le cas du département de Paris qui, concentrant 11 % des entrées comptabilisées à l'échelle nationale, a orienté l'équivalent de 75 % des MIE entrés par son territoire vers d'autres départements. La Haute-Garonne et la Seine-Saint-Denis viennent ensuite, avec respectivement une proportion de mineurs orientés équivalant à 59 % et 51 % des mineurs entrés par leur territoire.

Tableau 2 : Effet de l'orientation sur les admissions de MIE à l'ASE pour les départements les plus concernés par les entrées (période 1^{er} juin 2013-31 mai 2014)

Départements	Nombre de MIE entrés par le département	Nombre d'admissions à l'ASE du département	Solde entre les admissions et les entrées	Solde en % des entrées
Paris	442	112	-330	-75%
Nord	258	174	-84	-33%
Seine-Saint-Denis	247	121	-126	-51%
Haute-Garonne	193	79	-114	-59%
Val-de-Marne	183	100	-83	-45%
Bouches-du-Rhône	176	115	-61	-35%

Rhône	162	115	-47	-29%
Essonne	135	82	-53	-39%
Bas-Rhin	123	72	-51	-41%
Loiret	87	51	-36	-41%
Moselle	85	66	-19	-22%

Source : base @MIE.

Des départements moins peuplés, mais qui ont connu un nombre d'entrées supérieur à leur objectif cible, ont aussi bénéficié de l'orientation pour diminuer les admissions, au premier rang desquels la Nièvre (46 entrées pour 12 admissions, soit une baisse des effectifs à charge de 74 %), la Vienne (49 entrées pour 27 admissions : - 45 %), l'Indre-et-Loire (55 entrées pour 35 admissions : - 36 %), le Doubs (50 entrées pour 32 admissions : - 36 %), ou la Dordogne (29 entrées pour 19 admissions - 34 %).

De même, les départements qui ont accueilli des mineurs orientés et qui ont contribué à la solidarité interdépartementale, ont des profils variés :

- pour une trentaine d'entre eux, les orientations constituent plus des 3/4 des admissions de MIE dans leur service. Il s'agit de départements qui se trouvent à l'écart des flux d'arrivées et qui n'ont pas l'habitude de recevoir ce public⁴⁰, à l'exception de ceux qui avaient déjà accueilli des mineurs de Seine-Saint-Denis de fin 2011 à début 2013 ;
- pour les autres, l'accueil de MIE orientés s'ajoute à un nombre plus important de mineurs qui se présentent dans ces départements. C'est en particulier le cas pour les « gros » départements, où l'accueil des MIE était déjà pratiqué avant l'entrée en vigueur de la circulaire⁴¹.

2.2.3 Les implications financières et en matière d'accueil

S'il est possible d'estimer les implications financières de l'orientation en proportion du nombre de mineurs orientés, les conséquences en matière d'organisation et de qualité de l'accueil dépendent des contextes locaux.

⁴⁰ Huit d'entre eux n'ont accueilli du 1er juin 2013 au 31 mai 2014 que des mineurs orientés : l'Indre (20 admissions), l'Allier (18 admissions), l'Ardèche (17 admissions), le Lot (9 admissions), les Alpes-de-Haute-Provence (8 admissions), la Haute-Corse (8 admissions), la Haute-Loire (8 admissions), la Lozère (5 admissions).

⁴¹ On peut citer les Yvelines (69 mineurs orientés représentant 69% des admissions, s'ajoutant aux 31 mineurs entrés dans ce département, la Seine-et-Marne (49 mineurs orientés représentant 51% des admissions), les Hauts-de-Seine (42 mineurs orientés/35% des admissions), Isère (48 mineurs orientés/60% des admissions), Hérault (42 mineurs orientés, 66% des admissions), le Pas-de-Calais (42 mineurs orientés, 43% des admissions), la Gironde (34 mineurs orientés, 38% des admissions) ou le Var (32 mineurs orientés, 54% des admissions).

2.2.3.1 Les implications financières

L'orientation d'un mineur vers un autre département constitue une charge financière pour le département de placement, et une moindre dépense pour le département d'entrée du mineur. Cette charge peut s'étendre sur plusieurs années jusqu'à sa sortie du dispositif de protection de l'enfance. Elle varie en fonction de l'âge du mineur à son entrée, de son parcours futur, des politiques départementales d'affectation des mineurs dans des structures de prise en charge plus ou moins coûteuses, et des politiques d'accueil des jeunes majeurs. Les prix de journée pour les conseils généraux varient du simple au double, voire au triple selon que les mineurs sont accueillis à l'hôtel avec un suivi éducatif de quelques heures par semaine ou hébergés en maison de l'enfance à caractère social (MECS) avec un accueil de jour⁴².

Indépendamment de ces disparités, il est possible d'estimer ce que représente en moyenne l'orientation d'un MIE jusqu'à sa majorité. D'après les statistiques de la base @MIE, un MIE orienté a en moyenne 16 ans et deux mois à la date de son orientation. Le mécanisme d'orientation ne crée pas de distorsions entre les départements en fonction des âges ou des profils des mineurs orientés. A un coût moyen estimé à 150 euros par jour, les impacts financiers d'une orientation pour un département d'accueil peuvent donc être évalués en moyenne à 100 000 euros répartis sur 22 mois, en excluant les dépenses liées à une prolongation éventuelle des mesures de protection à la majorité.

Cette charge financière constitue une préoccupation pour tous les conseils généraux dans un contexte budgétaire contraint. La plupart des départements interrogés ont signalé que l'applicabilité immédiate de la circulaire n'avait pas permis d'inscrire ces dépenses dans les prévisions budgétaires et qu'ils étaient restés longtemps dans l'incertitude quant au nombre de mineurs qu'il leur serait demandé d'accueillir.

2.2.3.2 Les implications en matière de capacités et de qualité de l'accueil

Les implications sur les dispositifs d'accueil sont très variées en fonction des contextes locaux, que les départements soient bénéficiaires ou contributeurs du mécanisme d'orientation.

Dans les 25 départements « bénéficiaires »

Le dispositif a abouti à une baisse du nombre des admissions par rapport à ce qu'il aurait été sans sa mise en place.

Néanmoins, les orientations ne se sont pas traduites partout par une diminution des admissions par rapport à la période antérieure au 1^{er} juin 2013, et ceci en raison de facteurs indépendants de l'orientation : le nombre des jeunes se présentant spontanément et le degré de sélectivité de l'évaluation.

Enfin, une baisse des admissions ne s'est pas encore traduite partout par une diminution du nombre de jeunes pris en charge (effet de « stocks ») : beaucoup de jeunes entrés dans le dispositif en 2011 et 2012 n'en sont pas encore sortis et contribuent à augmenter les effectifs de jeunes majeurs. Certains conseils généraux ont ainsi regretté que le dispositif n'ait pas pris en compte les effectifs présents au 1^{er} juin 2013 dans le fonctionnement de l'orientation. Une telle solution aurait néanmoins été très difficile à mettre en œuvre du fait de l'absence de recensement centralisé et fiable des effectifs de MIE accueillis par les conseils généraux.

⁴² La fourchette la plus généralement citée va de moins de 100 à plus de 200 € par jour.

Les effets de la baisse des admissions sur les effectifs de MIE dans ces départements ne sont néanmoins qu'une question de temps. Ils devraient se faire sentir de manière significative sur les effectifs présents dès la fin de l'année 2014 et plus encore en 2015 à mesure qu'une part croissante des mineurs entrés avant le 1^{er} juin 2013 sortira des dispositifs de protection de l'enfance.

La mission n'est pas en mesure de tirer des conclusions plus approfondies notamment en raison de l'indisponibilité de données complètes et fiables antérieures au 1^{er} juin 2013 mais a pu analyser quelques exemples ci-après (encadré).

A Paris, le rythme des admissions a fortement baissé, avec un effet marqué de l'orientation. Selon les services du conseil général (DASES), celle-ci a permis de recentrer la prise en charge sur les établissements du département et de limiter l'hébergement en hôtel. Les effectifs de jeunes pris en charge se sont stabilisés entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013 (+2,3 %) et devraient baisser significativement au cours de l'année 2014.

En Seine-Saint-Denis, l'application du dispositif a conduit à orienter une moindre part de mineurs entrants que le dispositif provisoire initié en 2011, par lequel environ neuf mineurs sur dix entrés par le département étaient orientés vers un autre département. Le dispositif de 2013 a donc prolongé de manière atténuée les effets de celui antérieurement mis en place lequel avait permis au département de sortir d'un état d'importante saturation de ses dispositifs d'accueil. En dépit d'une augmentation des admissions entre 2012 et 2013, il a abouti à diminuer pour la deuxième année consécutive la part des MIE dans les effectifs d'enfants confiés à l'ASE au 31 décembre.

Dans le Loiret, alors que la moyenne d'entrées mensuelles de MIE est restée stable entre les cinq premiers mois et les sept derniers mois de 2013 (environ 10 entrées/mois), le nombre moyen d'admissions mensuelles à l'ASE a baissé au second semestre pour atteindre un peu moins de six mineurs admis par mois sous les effets de l'orientation. Les conséquences de cette baisse ne se sont néanmoins pas encore fait sentir sur les effectifs de jeunes pris en charge, qui ont encore légèrement augmenté entre le 31 décembre 2012 et le 31 décembre 2013, avec une part plus importante de jeunes majeurs.

Dans les 70 départements de placement

En raison de l'application immédiate du protocole et de la circulaire, les départements ont répondu aux décisions d'orientation à capacités constantes, ce qui a pu provoquer des tensions sur les dispositifs d'accueil.

A titre d'exemple, le département de l'Allier évoque une saturation des capacités en foyer d'accueil d'urgence avec des effets sur les délais d'exécution des placements. Dans les Yvelines, l'augmentation des MIE pris en charge s'est traduite par une augmentation des hébergements à l'hôtel, généralisés pour les mineurs de plus de 16 ans. Le conseil général des Alpes-Maritimes fait état d'un dépassement de ses capacités d'hébergement collectif et de son refus de recourir à l'hébergement hôtelier, dans un contexte de faible possibilité de développement de l'accueil familial. La plupart des conseils généraux qui ont refusé ou retardé l'exécution d'OPP ont mis en avant ces problèmes de saturation.

Ces difficultés n'ont cependant pas concerné tous les départements dont la faculté à répondre varie en fonction des caractéristiques de l'offre d'hébergement existante. Ainsi, plusieurs conseils généraux rencontrés par la mission, comme la Saône-et-Loire et le Calvados, n'ont pas fait état de difficultés spécifiques à trouver des places supplémentaires pour accueillir les mineurs orientés. Dans le Calvados, le service d'accueil des MIE de Caen a été en mesure d'accueillir les mineurs orientés. En Saône-et-Loire, les mineurs ont été principalement orientés vers quelques maisons de l'enfance à caractère social (MECS).

2.2.4 Une meilleure prévision et répartition des admissions

Jusqu'en janvier 2014, l'instabilité de l'effectif cible national et par conséquent de l'effectif cible de chaque département a été une source d'incertitude majeure ne permettant pas aux conseils généraux de planifier les réponses à ces nouveaux besoins. Toutefois, le dispositif d'orientation constitue désormais un facteur de stabilité pour les conseils généraux en leur donnant une visibilité à moyen terme des admissions de MIE. Cela devrait leur permettre de planifier et d'adapter leur offre, alors que les déséquilibres liés aux flux antérieurs au dispositif (effet de « stocks ») devraient progressivement s'atténuer.

En outre, si l'évolution des flux migratoires est un facteur d'incertitude, les effets d'une éventuelle augmentation de ces flux à l'échelle nationale seraient à la fois plus précocement identifiés et mieux répartis.

Par ailleurs, le dispositif d'orientation préserve les départements d'augmentations soudaines des admissions liées à des arrivées concentrées dans le temps et dans l'espace, même s'il ne les dispense pas d'assurer l'évaluation des jeunes se présentant.

La mission constate différents positionnements des départements de placement vis-à-vis du principe de répartition des mineurs : alors que certains conseils généraux s'estiment capables d'accueillir des MIE sous réserve d'en avoir les moyens financiers, d'autres soulignent l'inadaptation de leur dispositif de protection de l'enfance et préféreraient contribuer financièrement à l'effort collectif.

Toutefois, il ressort de l'enquête de la mission que rien ne permet d'exclure *a priori* certaines catégories de départements d'une politique nationale d'accueil des MIE. En effet, certains départements ruraux, de petite ou moyenne taille, peuvent aussi bien, voire parfois mieux que leur homologues urbains, offrir des capacités d'hébergement, des compétences et des parcours d'insertion sociale et professionnelle qui répondent aux besoins de ces jeunes et de leur territoire d'accueil.

La clé de répartition retenue par le protocole entre l'État et l'ADF ne prend pas en compte les capacités d'accueil des départements d'orientation des mineurs. Une telle option, séduisante de prime abord, aurait l'inconvénient de ne pas inciter les départements les moins bien dotés à développer des capacités et des savoir-faire adaptés, et de contrevenir ainsi à l'objectif de mieux répartir des charges au niveau national. Elle serait de plus impossible à mettre en œuvre, faute de critères partagés permettant d'appréhender à la fois qualitativement et quantitativement les capacités d'accueil des dispositifs départementaux. À cet égard, la mission considère que la clé de répartition retenue par le protocole a le mérite de reposer sur un indicateur simple et calculé par l'INSEE et de faire l'objet d'un relatif consensus.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission considère que le dispositif d'orientation et sa clé de répartition, constituent une avancée qui doit être maintenue.

3. LA PERENNISATION DU DISPOSITIF IMPLIQUE SA CONSOLIDATION JURIDIQUE ET FINANCIERE

Les deux recours en annulation devant le Conseil d'État déposés par 12 départements⁴³ font peser un risque sur la pérennisation du dispositif. Ils soulèvent des moyens :

- de légalité externe, tirés du caractère réglementaire de la circulaire qui imposerait aux magistrats du parquet de se conformer au choix d'orientation géographique des mineurs retenu par la cellule nationale ;
- de légalité interne, en raison du non-respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la non consultation du jeune sur son lieu de placement et de la violation des articles 72 et 72-2 de la Constitution relatifs à la libre administration des collectivités territoriales et au transfert, création ou extension de compétence.

Il convient de rappeler que le Conseil d'État a, par décision du 12 juin 2013⁴⁴, validé le dispositif de répartition mis en œuvre en 2011 en Seine-Saint-Denis considérant qu'aucune instruction n'avait été donnée au procureur de la République de Bobigny et que la note du directeur de la PJJ organisant ce processus d'orientation devait être interprétée comme de nature à donner des informations utiles pour éclairer le choix des magistrats.

Il n'appartient pas à la mission de se prononcer sur la légalité de la circulaire du 31 mai 2013 et sur les moyens soulevés. Il lui est par ailleurs difficile, en cas d'annulation, de construire des scénarii d'évolution sans connaître les motifs de la décision.

La mission estime cependant nécessaire de souligner certaines fragilités du dispositif et d'envisager les améliorations à apporter pour le consolider.

3.1 Sous réserve de sa validation par le Conseil d'État, le niveau de norme de la circulaire n'est pas un obstacle à la pérennisation du dispositif

Le dispositif de répartition des MIE repose en premier lieu sur le protocole signé le 31 mai 2013 par l'État et le président de l'ADF. Or la signature de cette association n'engage pas juridiquement les conseils généraux, qu'ils en soient ou non membres⁴⁵.

De plus, la circulaire de la garde des sceaux du 31 mai 2013 qui a décliné le protocole ne présente par définition⁴⁶ aucun caractère contraignant pour des départements. En ce sens, ils ne sont pas tenus de faire remonter à la cellule nationale les données chiffrées relatives aux entrées des mineurs dans le dispositif alors même qu'elle est tributaire des conseils généraux pour connaître de manière ajustée et fiable le nombre des MIE accueillis au titre de la protection de l'enfance. Ils ont cependant intérêt à indiquer à la cellule le nombre de mineurs placés dans leurs services afin de bénéficier du dispositif d'orientation.

⁴³ La première requête a été déposée par les départements des Alpes-Maritimes, Aveyron, Corse du Sud, Côte-d'Or, Eure-et-Loir, Loir-et-Cher, Loiret, Sarthe, Vendée rejoins par ceux du Var et de l'Indre, et la seconde a été déposée par le département des Hauts-de-Seine. Le Conseil d'État a rejeté le 10 mars dernier une requête en référé suspension de la circulaire introduite le 14 février par cinq départements, sans préjuger du jugement au fond, au motif que la condition d'urgence n'était pas remplie.

⁴⁴ Décision n° 357648 statuant sur la requête des départements de l'Eure-et-Loir et des Hauts-de-Seine.

⁴⁵ Quarante-et-un départements ont suspendu le versement de leurs cotisations le 10 octobre 2013.

⁴⁶ Une circulaire « n'est en principe destinée qu'à exposer l'état du droit résultant de la loi ou du règlement qui justifie son intervention en vue d'assurer sur l'ensemble du territoire une application aussi uniforme que possible du droit positif ». www.legifrance.gouv.fr/Droit-français/Guide-de-legistique.

La mission considère toutefois que le niveau de norme de la circulaire n'est pas un obstacle au bon fonctionnement et à la pérennisation du dispositif, même si des améliorations sur son contenu sont nécessaires (*cf. infra*) pour le sécuriser. L'orientation s'impose aux conseils généraux parce qu'ils ont l'obligation d'exécuter les décisions de justice (OPP). Par ailleurs, même si les premiers mois d'application du dispositif ont été marqués par des difficultés, douze départements⁴⁷ ayant pris des arrêtés de suspension de l'accueil des MIE ou de refus de prise en charge de mineurs, la mission a constaté que la majorité des conseils généraux ont « joué le jeu » de la solidarité interdépartementale.

Néanmoins, si le Conseil d'État devait annuler la circulaire ou si les départements n'acceptaient plus le principe de solidarité entre eux, il conviendrait de sécuriser le principe de solidarité interdépartementale, en l'inscrivant dans une nouvelle circulaire⁴⁸ voire, au besoin, dans un niveau de norme plus élevé pour pérenniser l'orientation géographique, ou à défaut, en établissant une solidarité interdépartementale par une péréquation financière.

Cette dernière solution présenterait comme inconvénient majeur la nécessité de créer un fonds spécifique qui devrait être alimenté par les collectivités départementales, à hauteur d'environ 160 M€ par an (1 600 mineurs orientés par an pris en charge en moyenne 22 mois à hauteur de 50 000 € par an⁴⁹) et supposerait une ingénierie complexe.

3.2 Plusieurs notions juridiques méritent d'être précisées

3.2.1 Mieux définir l'articulation entre danger et isolement

Dans l'annexe 1 de la circulaire, l'évaluation a seulement pour objet de « s'assurer de la minorité du jeune et de sa situation d'isolement sur le territoire français ». A aucun moment, ni dans la circulaire ni dans le protocole, il n'est fait état de l'évaluation de la situation de danger du jeune.

Cette évaluation s'inscrit dans les missions dévolues au président du conseil général en application de l'article L. 226-3 du CASF selon lequel il est chargé du recueil du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger, ou qui risquent de l'être. Conformément à l'article L. 226-4 alinéa 3 du CASF, il avise sans délai le procureur de la République, lorsqu'il considère qu'un mineur est en danger, au sens de l'article 375 du code civil, et que la famille est dans l'impossibilité de collaborer avec le service.

L'évaluation a bien pour objet d'apprécier la situation de danger, ou de risque de danger, dans laquelle se trouve le jeune, et dont l'isolement, considéré comme l'absence de représentant légal sur le territoire, n'est qu'un des éléments. Par ailleurs, l'absence de représentant légal peut assurément placer le jeune dans un état de vulnérabilité, mais n'emporte pas obligatoirement un état de danger, comme le rappelle la DACS⁵⁰.

⁴⁷ Aube, Bas-Rhin (arrêté retiré), Mayenne (retiré), Côte-d'Or (suspendu par le tribunal administratif de Dijon), Eure-et-Loir, Loiret (retiré), Moselle, Aveyron, Haute-Loire, Alpes-Maritimes, Haute-Savoie, Gironde. Certains départements ne sont donc pas liés par un dispositif dont ils n'ont pas validé le principe ou les modalités.

⁴⁸ Elaborée en fonction des moyens soulevés par le Conseil d'État pour invalider la circulaire du 31 mai 2013.

⁴⁹ 1569 mineurs ont été orientés selon les données de la base @MIE du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2014. Coût de par an en moyenne (Cf. § 2.2.3.1) hors prise en charge des jeunes majeurs et prise en compte des fugues.

⁵⁰ Circulaire n° CIV/01/05 du 14 avril 2005 de la DACS.

La circulaire crée donc une confusion entre l'isolement entendu comme absence de représentant légal sur le territoire national, et le danger ou le risque de danger, qui doit être apprécié de manière actuelle et certaine. Elle conduit à présumer le danger du seul fait de l'isolement. Or, le danger repose sur la situation individuelle du jeune, et résulte d'un faisceau d'indices dont l'isolement fait partie, au même titre que l'absence de domicile et celle de prise en charge éducative.

***Recommandation n° 1.** Renommer, dans le protocole d'évaluation annexé à la circulaire, l'évaluation dite « de la minorité et de l'isolement » en évaluation « de la minorité et de la situation de danger ou du risque de danger » ; indiquer que la notion de danger ne se réduit pas à la seule notion d'isolement entendue comme l'absence de représentant légal sur le territoire national.*

3.2.2 Rappel de l'absence de présomption d'identité et éviter la confusion entre fraude documentaire et fraude à l'identité

La circulaire du 31 mai 2013 dispose que l'évaluation de la minorité s'appuie sur un faisceau d'indices dont l'un est directement en lien avec les documents d'identité produits. Le texte précise expressément qu'« il n'y a pas lieu de remettre en cause l'appartenance au mineur des documents administratifs qu'il présente et dont l'authenticité n'est pas contestée » (présomption d'identité).

Ce faisant, elle introduit une confusion entre le principe d'authenticité attaché aux documents d'identité étrangers susceptibles d'être présentés par le supposé mineur, qui découle de l'article 47 du code civil – dont le contentieux relève de la fraude documentaire – et l'imputabilité de ces pièces à celui qui s'en prévaut – dont le contentieux relève de la fraude à l'identité.

La question n'est pas sans importance au moment où le comité national de lutte contre la fraude dans son bilan 2013 relève la forte augmentation des usages frauduleux de documents authentiques (+64 %) ⁵¹.

Autrement dit, la circulaire déduit de la présomption simple ⁵² d'authenticité des documents posée par l'article 47 du code civil ⁵³, une présomption d'identité en faveur de la personne qui s'en prévaut. Or, un acte, par exemple un extrait d'acte de naissance dépourvu par principe de toute photographie, peut être parfaitement rédigé dans les formes usitées dans le pays étranger, ne pas être irrégulier au sens de l'article 1318 du code civil ⁵⁴, ni falsifié au sens de l'article 441-1 du code pénal ou reposer sur des faits fictifs et, finalement, ne pas être applicable à la personne qui en excipe.

⁵¹ Bilan du Comité national de lutte contre la fraude réunissant les ministères des Finances, de l'Intérieur, de la Justice et du Travail présenté le 22 mai 2014 : « Il s'agit du recours frauduleux à un document authentique appartenant à autrui avec ou non sa complicité, en jouant sur la ressemblance pour franchir les frontières, séjourner et travailler en France... Les usages frauduleux de passeports et de titres de séjour grimpent respectivement de 9 % et 10,5 % ».

⁵² Les présomptions sont dites « absolues » ou « irréfragables » lorsque la loi n'autorise pas la preuve contraire, elles sont dites « relatives » ou « simples » quand cette démonstration est légalement admissible.

⁵³ « Tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenues, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité. »

⁵⁴ « L'acte qui n'est point authentique par l'incompétence ou l'incapacité de l'officier, ou par un défaut de forme, vaut comme écriture privée s'il a été signé des parties ».

De surcroît, la circulaire de 2013 contrevient aux dispositions de l'article 1349 du code civil aux termes desquels « *les présomptions sont des conséquences que la loi ou le magistrat tire d'un fait connu à un fait inconnu* »⁵⁵.

Recommandation n° 2. *Rappeler la distinction entre fraude documentaire et fraude à l'identité, et indiquer que l'authenticité des documents prévue à l'article 47 du code civil n'entraîne pas une présomption d'identité.*

3.2.3 *Rappeler que la loi applicable en matière de détermination de l'état de minorité est la loi française*

La mission a constaté que même si la majorité des juridictions recourent à la loi française pour apprécier l'âge légal de la majorité et en faire application au jeune isolé étranger, certains juges des enfants ou juges aux affaires familiales statuant en matière de tutelle des mineurs, se réfèrent à la loi nationale de l'intéressé. Il s'ensuit des jurisprudences fluctuantes dont les répercussions ne sont pas sans effet sur l'égalité de traitement due à chaque justiciable et qui ont pu légitimement justifier des interrogations au sein du groupe de travail sur l'évaluation des MIE dans sa réunion du 15 mai 2014⁵⁶.

Si, en droit international privé, la capacité d'un individu fait partie de son statut personnel et qu'ainsi, la détermination du statut de minorité ou de majorité paraît relever de la loi nationale de l'intéressé, il existe cependant des dérogations expresses.

En premier lieu, l'article 17-5 du code civil indique que « *majorité et minorité s'entendent au sens de la loi française* » en ce qui concerne le titre relatif à la nationalité française ; de nombreux textes de droit interne qui régissent par exemple le regroupement familial précisent qu'ils s'appliquent aux « *enfants mineurs de dix-huit ans* » et non pas seulement aux « *enfants mineurs* ».

En deuxième lieu, si l'on considère que ces règles n'ont pas vocation à s'appliquer dès lors qu'il est question de l'application de mesures de protection pour des mineurs, il convient de relever que la convention de La Haye du 19 octobre 1996⁵⁷ conduit à écarter l'application de la loi nationale de l'enfant pour permettre la mise en œuvre des mesures de protection relatives à la personne de l'enfant⁵⁸.

⁵⁵ La jurisprudence, à ce jour, ne pose pas de présomption d'identité. Par exemple, cour d'appel de Rennes du 29 octobre 2013 (n° 12/07875) : « *Si ce document (attestation de naissance) est effectivement présenté comme authentique par les services de la Police Aux Frontières, il ne peut, en l'absence de photographie, être tenu pour certain qu'il concerne réellement la personne de Monsieur X...Y...La qualité de la personne demandant l'acte de naissance n'apparaît pas, alors qu'il n'est pas contesté que la mère de l'intéressé est toujours vivante. Ce document est par conséquent insuffisant pour déterminer l'âge de l'intimé* », ou encore cour d'appel d'Amiens du 20 juin 2013 (n° 12/05650), qui infirme une décision d'un juge des enfants et reconnaît la minorité de l'appelant en vertu de la présomption posée par l'article 47 du code civil.

⁵⁶ Synthèse de trois réunions du groupe, page 5.

⁵⁷ Convention du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

⁵⁸ On observera que le Centre de ressources sur les MIE se réfère toujours, de manière implicite, à la minorité déterminée par la législation française et qu'il en va de même de la Croix-Rouge française dans ses bilans d'activité sur les MIE.

En effet, cette convention permet de déterminer, en présence d'un élément d'extranéité, l'autorité compétente pour prendre une mesure de protection et la loi applicable. Elle a donc vocation à s'appliquer à la situation des MIE. Or, s'agissant de l'âge des enfants, elle prévoit en son article 11 qu'elle ne s'applique pas au « mineur » mais à l'enfant à partir de sa naissance et qu'elle « cesse de s'appliquer après que l'enfant a atteint l'âge de 18 ans »⁵⁹, sans pour autant exclure l'aide à fournir si nécessaire au jeune majeur.

En conséquence, ces dispositions ont vocation à s'appliquer pour les MIE qui se trouvent le plus souvent dans une situation d'urgence qui impose aux autorités du territoire sur lequel se trouve l'enfant de prendre les mesures de protection nécessaires. Dès lors, conformément à l'article 15 de la convention, dans l'exercice de la compétence qui leur est attribuée par les dispositions du chapitre II de ce texte, les autorités des Etats contractants appliquent leur loi.

Ainsi, pour le jeune étranger dont il est établi qu'il est isolé, qu'il se trouve en situation de danger et qu'il a moins de 18 ans, les autorités françaises sont fondées à faire application de la loi française pour prendre toute mesure nécessaire à sa protection. Dans un second temps, lorsque le principe d'hébergement du MIE par l'ASE aura été validé par le parquet ou par le juge des enfants et qu'aucun autre Etat n'aura pris de mesures éducatives exigées par la situation, le critère de la résidence habituelle du mineur en France sera retenu au sens de la convention de La Haye et le juge des tutelles saisi devra faire application de la loi française en vertu de l'article 15 précédemment évoqué.

En troisième lieu, il résulte de l'article 3 du code civil que « les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent sur le territoire ».

En l'absence de définition légale des lois de police et de sûreté dans l'ordre juridique français, il convient de se référer à la définition donnée par la jurisprudence internationale et, en particulier, par la Cour de Justice des Communautés européennes : « constitue, au sens du droit communautaire, une loi de police la disposition nationale dont l'observation est jugée cruciale pour la sauvegarde de l'organisation politique, sociale ou économique de l'Etat au point d'en imposer le respect à toute personne se trouvant sur le territoire ou localisée dans celui-ci »⁶⁰.

Or, ainsi que le rappelle une jurisprudence constante depuis 1964⁶¹, la protection administrative comme la protection judiciaire de l'enfant doivent être considérées comme des lois de police applicables sur le territoire national aux mineurs considérés comme tels par le droit français.

Enfin, la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants suppose une égalité de traitement quelle que soit leur nationalité et rejoint la nécessaire sauvegarde de la cohésion sociale assurée par les lois de police.

⁵⁹ Rapport explicatif de la convention de La Haye du 19 octobre 1996.

⁶⁰ CJCE, décision du 23 novembre 1999, C-369/96 et C-376-96.

⁶¹ Cour de Cassation, 1^{ère} chambre civile, 27 octobre 1964 (Recueil Dalloz, 1965, 81) ; cour d'appel de Paris du 16 mai 2000, 24^{ème} chambre section B, n° 99/16403 : « Les dispositions relatives à l'enfance en danger sont des lois de police et de sûreté destinées à protéger une catégorie de citoyens. Par application de l'article 3, alinéa 1^{er} du code civil, ces dispositions s'imposent sur le territoire français à tous les mineurs de moins de 18 ans, quelle que soit leur nationalité. L'âge de majorité est fixé par la loi personnelle et, selon la loi rwandaise, la majorité est acquise à 21 ans. Dès lors l'appelant âgé de 19 ans, majeur au regard de la loi française, ne peut bénéficier des mesures de protection des mineurs sur le territoire français ».

Dans ces conditions et par souci d'homogénéisation de la jurisprudence, la mission considère opportun qu'il soit rappelé à l'ensemble des juridictions que, sous réserve de leur appréciation souveraine, la loi applicable au jeune pour déterminer son état de minorité est la loi française, loi de sûreté.

Recommandation n° 3. *Préciser aux juridictions que l'état de minorité applicable aux jeunes isolés étrangers se trouvant sur le sol national se détermine au regard de la loi française, sous réserve de leur appréciation souveraine.*

3.3 Plusieurs pratiques méritent d'être révisées

3.3.1 *Rappeler que l'expertise médicale de l'âge sur réquisition du parquet ne peut être ordonnée que dans un cadre judiciaire*

La mission s'est attachée à examiner les conditions juridiques dans lesquelles l'expertise médicale de l'âge était prescrite, le contexte de sa mise en œuvre étant examiné *infra* (cf. §4.1.4).

La circulaire prévoit, en application de l'article L. 226-3 du CASF, que l'autorité judiciaire et le représentant de l'État peuvent apporter « à tout moment » leur concours au président du conseil général pour l'évaluation des informations préoccupantes relatives aux MIE. Elle prête toutefois à confusion quant à la faculté ou non pour le parquet de requérir des expertises médicales de l'âge dans le cadre du concours qu'il apporte au conseil général pendant cette phase administrative.

Cette imprécision heurte le principe selon lequel l'intervention du parquet doit se situer dans un cadre judiciaire. Ses réquisitions ne peuvent en effet se concevoir qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire, qu'elle relève soit du champ pénal en cas de suspicion d'infraction, soit au titre de l'assistance éducative sur la base d'une OPP en application de l'article 375-5 du code civil, comme le rappelle la DACG⁶².

Certains parquets⁶³ refusent en conséquence et à juste titre de procéder à cet examen en amont de leur intervention au motif que cette réquisition relèverait d'un statut administratif et non judiciaire.

La direction des services judiciaires (DSJ) considère que les expertises réalisées dans un cadre administratif ne constituent pas des dépenses de procédure permettant de les assimiler à des frais de justice au sens de l'article R 91⁶⁴ du code de procédure pénale. Son analyse est identique pour les frais de vérifications de documents et d'interprètes.

⁶² Notes du 15 novembre 2012 et 27 novembre 2013 de la DACG.

⁶³ Parquets de Lyon, Metz et Sarreguemines par exemple.

⁶⁴ Selon l'article R.91 du code de procédure pénale, « constituent des frais de justice les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle. Ils comprennent les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police ainsi que les frais qui leur sont assimilés ». Dès lors, cette direction rejette leur imputation budgétaire au titre des frais de justice au motif que ces réquisitions ne rentrent pas dans le champ judiciaire mais administratif. Note de la DSJ du 19 novembre 2012 « C'est seulement à partir de l'ordonnance de placement provisoire du parquet que la prise en charge des frais au titre de l'assistance éducative est envisageable » sur la base de l'article R 93II-1° du code de procédure pénale.

Recommandation n° 4. *Rappeler aux parquets que les expertises médicales de l'âge doivent intervenir uniquement dans le champ judiciaire, soit en cas de suspicion d'infraction pénale, soit en application des dispositions du code civil en matière de protection de l'enfance en danger, et que dans ce cas, elles relèvent des frais de justice.*

3.3.2 *Au terme des cinq jours du recueil provisoire d'urgence (article L. 223-2 CASF), le conseil général doit assumer la responsabilité de la suite à donner à la demande du jeune*

Qu'il soit ou non possible de mener à leur terme dans les cinq jours l'ensemble des investigations permettant de conclure à l'éligibilité ou pas du jeune à une mesure d'admission à l'ASE, il incombe au président du conseil général de prendre la décision soit de transmettre le dossier au parquet en vue d'une OPP, soit de refuser au jeune le bénéfice de l'ASE.

Or, la mission a constaté dans un des départements étudiés que la décision de transmettre ou pas au parquet le dossier du jeune en vue de prendre une mesure d'assistance éducative avait été laissée à la structure d'évaluation délégataire. Elle a également relevé dans un nombre plus fréquent de cas que le conseil général transmettait systématiquement tous les dossiers des jeunes évalués au parquet, même si ces jeunes étaient estimés majeurs à l'issue des cinq jours d'évaluation.

Recommandation n° 5. *Rappeler aux présidents des conseils généraux qu'au terme des cinq jours du recueil provisoire d'urgence (article L. 223-2 CASF), ils doivent prendre une décision quant à la suite à donner à la demande du jeune.*

3.3.3 *Formaliser et notifier les décisions de non admission à l'ASE à l'issue des cinq jours du RPU et celles de non-lieu à assistance éducative*

La mission a constaté que le protocole et la circulaire ne comportent aucune disposition sur l'information et l'exercice des droits des jeunes isolés étrangers. Ainsi, dans les départements visités ou interrogés, la majorité des décisions prises par les présidents des conseils généraux mettant fin à l'accueil provisoire sans signaler le jeune au parquet n'est ni motivée ni notifiée.

Or, ces décisions sont susceptibles de faire grief puisqu'elles refusent au jeune « un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ». En conséquence, elles doivent être motivées et « comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision »⁶⁵. Cette obligation implique que les destinataires aient connaissance des fondements juridiques des décisions mais aussi des circonstances de fait prises en compte par leurs auteurs⁶⁶.

⁶⁵ Articles 1^{er} et 3 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁶⁶ La Commission européenne a prévu dans son plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) que lors du premier contact, « les mineurs non accompagnés devraient être informés de leurs droits et avoir accès aux mécanismes de recours et de contrôle existants ».

En outre, ces décisions doivent faire l'objet d'une notification aux intéressés et comporter l'indication des délais et voies de recours applicables⁶⁷ à savoir le recours gracieux auprès du président du conseil général et le recours contentieux au tribunal administratif.

Il doit également être indiqué à la personne qui se voit refuser l'admission à l'ASE la possibilité qui lui est offerte de saisir directement le juge des enfants conformément à l'article 375-1 du code civil, qui donne compétence à ce magistrat pour tout ce qui concerne l'assistance éducative.

La notification de la décision de non admission emporte des conséquences importantes notamment en matière d'accès à l'hébergement d'urgence (le « 115 »), pour lequel un jeune doit justifier qu'il n'est pas mineur.

Recommandation n° 6. *Rappeler aux présidents des conseils généraux l'obligation légale de motiver leurs décisions et de les notifier à leurs destinataires en indiquant les délais et voies de recours applicables ainsi que la possibilité pour les destinataires de saisir directement le juge des enfants.*

Par ailleurs, lorsque les parquets classent sans suite des procédures sur la base d'un non lieu à assistance éducative pour des jeunes qu'ils estiment majeurs, une partie d'entre eux seulement formalise cette décision par écrit et l'adresse au service du conseil général en vue de sa notification aux jeunes. A cette occasion, les intéressés sont avisés que la décision n'est pas susceptible de recours, mais qu'ils peuvent s'ils le souhaitent demander à un juge des enfants de les placer sous protection judiciaire.

La décision de non-lieu à assistance éducative rendue par le juge des enfants doit également faire l'objet d'une notification au destinataire afin de lui permettre d'exercer un éventuel recours en interjetant appel de la décision.

La mission estime que les pratiques de notification doivent être effectivement mises en œuvre car elles permettent aux jeunes d'exercer leurs droits.

Recommandation n° 7. *Mettre en œuvre de manière effective la notification par l'autorité judiciaire des mesures de non-lieu à assistance éducative aux jeunes isolés étrangers.*

La mission estime qu'à ce stade, le jeune reconnu majeur devrait être informé de la nécessité et des moyens de régulariser sa situation au regard du droit au séjour, en particulier:

- des conditions d'obtention d'un titre de séjour ;
- des conditions d'obtention de l'asile ;
- à défaut de remplir ces conditions, de son obligation de ne pas se maintenir sur le territoire et des aides au retour dont il peut bénéficier.

A cette occasion, le jeune doit être informé des possibilités d'hébergement et d'accès aux soins qui lui sont offertes en fonction de la démarche dans laquelle il s'inscrit.

⁶⁷ Article 8 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public : « toute décision individuelle prise au nom de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée ». Article 55 du CASF : « Toute personne qui demande une prestation prévue aux chapitres I^{er} et II ou qui en bénéficie est informé par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal ».

Recommandation n° 8. *Recommander aux conseils généraux d'informer systématiquement le jeune non admis des dispositifs sociaux existants ainsi que de la nécessité et des moyens de régulariser sa situation au regard du droit au séjour.*

3.4 La sécurité juridique de la procédure d'orientation doit être mieux garantie en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant

Dès lors que la procédure d'évaluation a permis d'établir la minorité et l'isolement du jeune, il appartient au parquet d'organiser son affectation géographique. Il lui incombe alors de saisir la cellule nationale d'orientation chargée de proposer le lieu de placement du MIE selon la clé de répartition précitée. Le parquet désigne ensuite le conseil général du lieu de placement définitif auquel il confie le mineur par OPP. Il se dessaisit parallèlement au profit du parquet du lieu de placement définitif, lequel saisit dans le délai de huit jours le juge des enfants compétent de son ressort.

Cette procédure soulève la question de la compétence territoriale du procureur de la République appelé à saisir par OPP un service de l'ASE qui se situe hors du département de son ressort. De l'application conjuguée de différentes normes⁶⁸, il s'avère que le champ d'intervention d'un parquet se situe au sein du département dans les limites duquel est situé son ressort. La dérogation à cette compétence territoriale peut reposer sur des circonstances particulières liées à l'intérêt de l'enfant ou à l'absence de capacités d'accueil. La possibilité pour le parquet de placer un mineur hors de son ressort a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 12 juin 2013⁶⁹ et par certaines cours d'appel⁷⁰.

Des interlocuteurs rencontrés par la mission estiment que ce dispositif a pour conséquence de recommander au parquet de se soumettre à un tableau de répartition arithmétique des MIE quel que soit le nombre de places d'hébergement de son ressort et sans tenir compte réellement de l'intérêt de l'enfant qui doit pourtant, selon l'article L. 112-4 du CASF, guider toute décision concernant le mineur⁷¹. La circulaire créerait ainsi artificiellement un critère de répartition géographique et un motif de dessaisissement fondé sur un impératif de gestion des flux⁷², et ce, sur la base d'une décision insusceptible de recours, comme l'est une OPP du parquet. Le rôle de ce dernier, limité dans son pouvoir de décision, s'apparenterait à une « courroie de transmission » ou à une « boîte aux lettres ».

Certains magistrats regrettent par ailleurs qu'aux missions d'action publique, prioritaires pour le parquet, se rajoutent de telles missions qu'ils considèrent comme étant « administratives ». Ils dénoncent une « instrumentalisation de l'appareil judiciaire » destinée à pallier l'incapacité des collectivités locales et de l'État à s'entendre et celle des collectivités locales à organiser entre elles la solidarité interdépartementale.

⁶⁸ Note de la DACG du 22 septembre 2012 : article 39-1 alinéa 3 du code de procédure pénale qui fixe le champ d'action du parquet en matière de prévention de la délinquance, article R. 226-2-2 du CASF et les dispositions résultant de la loi du 5 mars 2007.

⁶⁹ Décision n° 357648 : « En vertu de l'article 375-7 du code civil, le lieu d'accueil est recherché en considération de l'intérêt du mineur sans qu'il soit fait obligation de le confier au service de l'aide sociale à l'enfance du département dans lequel il a été identifié ».

⁷⁰ Arrêt de la cour d'appel de Versailles du 6 avril 2012 et de la cour d'appel d'Amiens du 18 octobre 2012.

⁷¹ L'article 3-1 de la CIDE indique que « ...l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». Cette disposition est d'application directe en droit interne selon un arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2005 (1^{ère} civ.) confirmé le 14 juin 2005 et par un arrêt du Conseil d'Etat du 29 janvier 1997.

⁷² Selon le président de la conférence des procureurs de la République, cette approche est partagée par tous les parquets.

Par ailleurs, les recours précités ont été introduits devant le Conseil d'État au motif que la circulaire ajouterait au critère légal de l'intérêt supérieur de l'enfant qui fonde l'intervention des magistrats, un critère géographique supplémentaire lié au dispositif d'orientation nationale ayant pour conséquence une perte de leur pouvoir d'appréciation.

La mission estime que rien ne s'oppose juridiquement au rôle d'orientation dévolu au parquet. Néanmoins, elle regrette que la circulaire ait indiqué que « *le choix du département définitif sera guidé par le principe d'une orientation nationale* » sans rappeler l'article L. 112-4 du CASF, selon lequel « *l'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

S'il n'existe aucune contradiction de principe entre intérêt supérieur de l'enfant et orientation géographique, il appartient toujours au magistrat d'en juger au cas d'espèce.

Recommandation n° 9. *Rappeler explicitement dans une nouvelle circulaire que les décisions d'orientation doivent tenir compte en premier lieu de l'intérêt de l'enfant.*

3.5 La pérennisation du dispositif impliquerait un financement annuel d'environ 9,5 millions d'euros

Le protocole entre l'État et les départements signé le 31 mai 2013 prévoit que l'État assure le financement de la période de mise à l'abri, évaluation et orientation dans la limite de 5 jours, sur la base d'un remboursement forfaitaire (250€ par jour et par jeune) au conseil général, dans lequel le jeune se déclarant mineur s'est présenté, et qui effectue les investigations. La participation de l'État permet donc d'aider les départements à proportion des dépenses induites par les arrivées de jeunes.

Ce financement n'est pas une obligation juridique, dans la mesure où l'évaluation des jeunes isolés étrangers relève de la compétence des conseils généraux. Il n'existe aucun droit à compensation des collectivités locales puisqu'il ne s'agit pas d'une compétence transférée.

Pour répondre à cet engagement, l'État a mis en place une convention avec l'agence des services de paiement (ASP) qui prévoit une enveloppe de 10,4 M€ mobilisée sur le programme 122 « concours spécifiques et administration » de la mission « relation avec les collectivités locales ». Cette enveloppe non pérenne concerne des dépenses dont le fait générateur est compris entre le 1^{er} juin 2013 et le 30 juin 2015. Elle cessera à épuisement des crédits et au plus tard le 31 décembre 2015. Au 10 juin 2014, 69 départements ont demandé un remboursement, pour un montant de près de 6 M€, pour les évaluations réalisées entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mars 2014.

Étant donné les flux d'arrivée constatés sur un an, et à supposer que l'ensemble des conseils généraux sollicitent le remboursement forfaitaire des jours d'évaluation sur une base comparable à celle constatée pour les remboursements déjà effectués (cf. calculs en annexe 7), les crédits devraient être épuisés au plus tôt, pour les paiements effectués au 3^e trimestre 2014 (concernant les évaluations effectuées dans le trimestre qui précède), et au plus tard pour ceux effectués au 4^e trimestre 2014 (concernant les évaluations du 3^e trimestre).

Au-delà de ce financement, il convient de rappeler que l'Etat mobilise des moyens humains pour la mise en œuvre du dispositif, que ce soit pour l'évaluation de la minorité à travers l'expertise documentaire et l'expertise médicale de l'âge, et pour le placement des mineurs et leur l'orientation avec la cellule nationale et l'intervention des parquets dont 75 %⁷³ ont indiqué que leur charge de travail avait augmenté (cf. développements en annexe 14).

La mission estime qu'à ce stade, l'arrêt de ce financement constituerait un signal négatif vis-à-vis des conseils généraux qui se sont impliqués dans le dispositif d'évaluation, et dont l'effort doit se poursuivre (cf. partie 4).

Le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) pourrait constituer un support budgétaire pour un financement de cette participation répartie entre les principaux ministères concernés. Son comité de gestion a le mérite de réunir les principales parties prenantes, dont le DGCS, le DPJJ, le DGCL, le directeur du budget et trois représentants des départements. Le décret n°2010-497 du 17 mai 2010 devrait être modifié pour inscrire ce sujet dans le cadre de ses missions.

La mission n'a pas expertisé de manière approfondie le montant de 250 € du forfait journalier⁷⁴, car un coût moyen serait très difficile à dégager en raison de la variété des situations locales. Cette dernière tient à plusieurs facteurs. D'une part, le principal poste de dépense que constitue l'hébergement voit son coût varier en fonction des structures choisies et/ou disponibles, de la nuitée d'hôtel en chambre double sans veilleur de nuit, jusqu'à la place d'accueil d'urgence en MECS. D'autre part, comme évoqué en partie 4, les moyens mis en œuvre pour l'évaluation (ETP mobilisés, nombre d'entretiens, frais induits par les investigations complémentaires comme par exemple l'envoi des documents d'identité à expertiser, le transport du jeune vers un centre hospitalier ou une UMJ et la prise en charge des radiographies...) sont très hétérogènes, comme l'est la qualité de l'accueil de jour. En outre, la durée effective de l'évaluation peut aller de quelques heures à plusieurs semaines dans certains cas. Enfin, l'orientation elle-même, en fonction du mode de transport du jeune jusqu'à son département de placement (seul en train, accompagné en voiture...), de sa fréquence et de sa destination fait varier de manière importante les coûts supportés.

Eu égard aux coûts dont elle a eu connaissance concernant le seul hébergement, qui varient de moins de 50 € (une nuitée d'hôtel en province) à près de 200 € (place d'accueil d'urgence dans une MECS), la mission considère que ce forfait est globalement cohérent pour prendre en compte les situations rencontrées, et ce d'autant qu'aucun des interlocuteurs de la mission n'en a contesté le montant.

La pertinence du délai maximum de cinq jours est quant à elle plus difficile à apprécier car comme évoqué en partie 4.1, les délais de la phase d'évaluation varient selon les départements. Le délai moyen d'évaluation déclaré par les 69 départements ayant demandé un remboursement est de 4,1 jours, dont 33 en déclarent moins de cinq. Ce chiffre présente d'importantes limites : la mission a pu constater que certains départements mettent moins de cinq jours en moyenne, et en déclarent cinq ; à l'inverse, certains départements dépassent largement la durée de cinq jours en moyenne sans pouvoir en déclarer plus. C'est le cas pour quatre des 14 départements interrogés.

⁷³ Pourcentage résultant d'un questionnaire adressé à 41 parquets.

⁷⁴ Ce forfait comprend la totalité des frais engagés. Le protocole évoque : « les dépenses d'entretien et d'hébergement, les dépenses liées aux investigations pratiquées ainsi qu'aux déplacements nécessaires ».

La mission estime toutefois que la formule de la participation forfaitaire d'un maximum de 1250 € doit être privilégiée au regard de sa clarté et de sa simplicité de mise en œuvre, même si ce montant est parfois en deçà ou au-delà des frais engagés par les départements selon les configurations locales.

Enfin, les modalités du remboursement méritent d'être précisées et mieux contrôlées. Le financement intervient sous réserve du respect par les départements du protocole d'évaluation. Le protocole État-ADF prévoit que le remboursement est réalisé « *sur justification par les départements auprès de l'ASP, du nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une évaluation dans la limite de cinq jours* ». Dans les faits, le remboursement s'opère dans un cadre purement déclaratif, sans justificatif autre que le formulaire de demande, accompagné, pour la première demande, de la signature de l'annexe relative au dispositif d'évaluation. Cette signature vaut engagement à respecter le cadre d'entretien d'évaluation exposé. Or, le rapprochement des données fournies par l'ASP, par la base @MIE et par les départements interrogés par la mission révèle quelques erreurs portant sur la quantité d'entretiens réalisés et sur le nombre de jeunes reconnus mineurs isolés⁷⁵. Force est de reconnaître que les termes employés dans le formulaire manquent de clarté, et méritent d'être explicités.

Au total, si l'on retient l'hypothèse de 4 000 admissions par an avec un taux d'admission d'environ 43 %, ce qui correspond à environ 9 300 jeunes évalués, le montant de la participation de l'Etat serait d'environ 9,5 M€ par an, pour une durée moyenne d'évaluation de 4,1 jours et à supposer que tous les départements demandent le remboursement.

⁷⁵ Parmi les douze départements que la mission a visités, elle a constaté qu'au moins un département a déclaré un nombre d'évaluations supérieur au nombre effectivement pratiqué, et un l'a sous déclaré. Cf. corrections réalisées sur les données ASP en annexe 3.

4. L'AMELIORATION DU DISPOSITIF IMPLIQUE DE NOMBREUX AJUSTEMENTS EN TERMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT

Cette amélioration doit porter sur les phases d'évaluation, d'orientation, d'accès à la majorité sous l'angle du droit au séjour et plus globalement sur le pilotage national et local du dispositif.

4.1 Face à la forte hétérogénéité des pratiques départementales, la priorité est d'harmoniser les conditions de mise à l'abri et de renforcer la qualité de l'évaluation

L'objectif de la circulaire est de créer un cadre de référence à l'évaluation des jeunes, en décrivant les outils utilisés : entretiens, vérification documentaire, expertise médicale de détermination de l'âge. Dans les faits, l'utilisation de chacun de ces outils, ainsi que leur articulation, révèlent des pratiques très différentes qui nuisent à la qualité d'ensemble du dispositif et à l'égalité de traitement entre les jeunes.

La mission a en effet constaté, dans les départements interrogés, des écarts allant du simple à plus du double dans le ratio entre le nombre de jeunes ayant été évalués et le nombre de jeunes reconnus MIE (cf. annexe 3, paragraphe sur les données ASP). Si des facteurs extérieurs à l'évaluation peuvent expliquer une part de ces écarts (profil des jeunes migrants, difficultés plus ou moins grande selon les pays d'origine à établir l'identité et l'âge de manière fiable...), de telles inégalités entre départements ne sont pas justifiées.

La mission a également constaté des délais moyens d'évaluation très variables, allant de 2 jours à 17 jours selon les départements⁷⁶. Ces écarts peuvent par exemple tenir au manque de moyens pour réaliser rapidement les entretiens d'évaluation sociale et/ou aux délais de réponse des services chargés des expertises documentaires et médicales sur l'âge.

En outre, certains départements réévaluent presque systématiquement les jeunes orientés chez eux, estimant que le département dans lequel ils ont été évalués à leur arrivée avait « bâclé » cette étape. Il y a là une conséquence du dispositif d'orientation où le département d'accueil « soupçonne » parfois le département évaluateur de favoriser la confirmation de la minorité du jeune, afin de le faire placer rapidement dans un autre département.

Il demeure une importante marge de progression, à laquelle l'Etat doit prendre sa part pour harmoniser et améliorer le processus d'évaluation dans ses différentes phases.

⁷⁶ Selon les données de l'ASP, les départements mettent entre deux et cinq jours pour évaluer les jeunes. Le délai moyen des 69 départements recensés est de 4,1 jours. Mais ce chiffre de cinq jours est à prendre dans certains cas avec prudence car d'une part, certains départements ont compris que le forfait portait sur cinq jours de remboursement d'office, même si un délai moindre est effectivement constaté localement, d'autre part, le remboursement est de toute façon plafonné à cinq jours d'évaluation. Plusieurs départements interrogés font état de délais supérieurs (10 jours à Paris, 15 jours dans la Marne, 17 jours dans le Rhône).

4.1.1 Agir sur la qualité et la rapidité de l'évaluation de la minorité et du danger pour endiguer les problèmes de saturation des lieux d'accueil dans le cadre du recueil provisoire d'urgence

Le protocole Etat-ADF préconise qu'une mesure de RPU soit prise en application de l'article L. 223-2 du CASF, si les premières déclarations du jeune laissent présager que la situation de minorité et de danger doit être examinée.

La plupart des conseils généraux prennent cette mesure de protection, mais celle-ci est parfois différée dans le temps. A Paris, en dehors des filles et des jeunes garçons de moins de 14 ans, l'entretien d'évaluation n'a lieu que quelques jours plus tard sur convocation. Le recueil provisoire n'est pas déclenché immédiatement, et pendant cette période, les jeunes peuvent relever d'un dispositif dérogatoire d'hébergement d'urgence.

Certains départements signalent ne pas mettre à l'abri tous les jeunes en attente d'évaluation, soit parce qu'ils sont hébergés par leur famille, soit parce que le dispositif de mise à l'abri est saturé. Dans un département, l'article L. 223-2 du CASF est déclenché sans que le jeune puisse toujours être effectivement hébergé, ce qui est contraire au texte.

Les structures d'hébergement pendant la phase de mise à l'abri/évaluation varient d'un département à l'autre. Dans les départements qui ont mis en place des dispositifs spécifiques d'accueil et d'évaluation, les hébergements hôteliers sont généralement privilégiés, sauf pour les jeunes plus particulièrement vulnérables (jeunes filles, garçons de moins de 14 ou 16 ans, ou autres types de fragilités) qui sont accueillis dans des structures de protection de l'enfance. Dans les départements de plus petite taille qui n'ont pas mis en place de dispositif particulier, les jeunes sont généralement placés dans les établissements classiques de protection de l'enfance.

Une meilleure qualité de l'évaluation, accomplie dans des délais plus rapides, doit permettre de limiter au maximum l'engorgement des places d'hébergement d'urgence et d'éviter, en tout état de cause, de renvoyer à la rue des jeunes « *en situation de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat* ». Tel est le sens des développements ci-après portant sur l'évaluation.

4.1.2 Améliorer la qualité et l'homogénéité des entretiens d'évaluation sociale sur le territoire

La mission a pu observer à travers ses visites de terrain et ses entretiens que les dispositifs mis en place par les conseils généraux restaient d'ampleur et de qualité très hétérogènes. Si la quasi-totalité des départements interrogés disent suivre la trame d'entretien fournie par le protocole, ce que la mission a pu constater en consultant des rapports d'évaluation, leurs pratiques d'entretien diffèrent.

Certains conseils généraux ne pratiquent généralement qu'un seul entretien (par exemple Loiret, Paris, Rhône), alors que d'autres en accomplissent en moyenne deux, voire trois (Gironde, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin) afin de mieux observer le jeune et de créer un climat de plus grande confiance avec lui.

Certains conseils généraux recourent à des compétences linguistiques internes ou à des services d'interprétariat *in situ* ou par téléphone. Néanmoins, dans certains cas, les moyens mis en œuvre ne permettent pas de communiquer de manière satisfaisante avec les jeunes non francophones, qui représentent environ 50 % des jeunes évalués⁷⁷. L'absence d'interprétariat non seulement nuit à la qualité de l'évaluation, mais constitue également une rupture d'égalité entre les jeunes.

Recommandation n° 10. Assurer aux jeunes non francophones de pouvoir réaliser les entretiens dans une langue qu'ils maîtrisent, le cas échéant en recourant à un service d'interprétariat par téléphone.

Le savoir-faire des agents est en outre variable selon leur spécialisation et la fréquence des évaluations.

Dans les départements qui réalisent fréquemment des évaluations

Treize départements sur les vingt interrogés ont évalué mineurs plus de 60 jeunes entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mai 2014, le nombre de jeunes ayant fait l'objet d'une évaluation pouvant aller jusqu'à trois fois le nombre de jeunes finalement reconnus MIE.

Ces départements s'appuient sur des équipes spécialisées d'accueil et d'évaluation de la minorité et de l'isolement. La majorité d'entre eux les avaient mises en place avant l'entrée en vigueur du dispositif, mais trois l'ont fait à cette occasion. Dans d'autres départements, un travailleur social peut être identifié à temps plein sans qu'une équipe soit constituée.

Certains conseils généraux exercent cette activité en « régie », et d'autres l'ont déléguée à des opérateurs comme la Croix-Rouge (Seine-Saint-Denis), France Terre d'Asile (Paris, Val-de-Marne), ou le centre d'orientation sociale COS (Gironde).

Le profil des équipes est variable selon les départements, mais en général, il comprend des travailleurs sociaux. Rares sont les équipes ayant recruté des personnels pour leurs connaissances géopolitiques, linguistiques ou juridiques, comme la PAOMIE de Paris. La mission considère que la pluridisciplinarité des équipes, ainsi que le recrutement d'agents ayant de bonnes connaissances géopolitiques sont un atout majeur pour permettre de décrypter le récit du jeune, de vérifier la véracité des éléments concourant à établir la minorité, pour en souligner, le cas échéant, les incohérences. C'est d'ailleurs le profil des agents de protection de l'OFPPA dont la mission, hormis le cadre juridique de la protection appliquée, présente des points communs évidents avec celle des évaluateurs des conseils généraux.

Dans les départements qui réalisent moins fréquemment des évaluations

Dans les autres départements étudiés par la mission, qui ont reconnu en moyenne 20 MIE en un an, l'évaluation se fait par les équipes de l'ASE qui conservent leurs missions « traditionnelles » et réalisent occasionnellement ce type d'entretiens.

⁷⁷ Selon l'analyse de 154 dossiers d'évaluation réalisée par la mission.

Cette configuration est probablement répandue dans la plupart des départements, au sein desquels se présente un faible nombre de jeunes : selon les données de la base @MIE, 35 % des conseils généraux ont reconnu MIE entre un et dix jeunes, soit un nombre maximal de 20 jeunes évalués en un an ; 37 % en ont reconnu entre 10 et 50, soit un nombre maximal de 100 jeunes évalués par an⁷⁸.

Or, tous les interlocuteurs rencontrés soulignent que la fréquence avec laquelle un évaluateur pratique l'entretien d'évaluation sociale est un facteur essentiel pour mieux évaluer la cohérence des déclarations. Le conseil général de la Gironde indique que son personnel spécialisé est en mesure d'opérer une appréciation sélective des parcours, sans recourir la plupart du temps à d'autres moyens d'investigation.

La mission considère que la réalisation des entretiens d'évaluation sociale par des personnels dédiés et spécialisés est un des facteurs majeurs d'amélioration de la qualité de la procédure dans son ensemble (nonobstant les améliorations à apporter sur les autres volets de l'évaluation développées ci-après). Or, les départements n'ont pas tous les moyens de mettre en place ce type de dispositif, qui plus est comprenant des agents formés en matière de relations internationales. En outre, concentrer les moyens dans un nombre de structures plus réduit concourrait à une plus grande homogénéité, en vue de garantir une égalité de traitement entre jeunes selon le département d'arrivée et d'éviter le phénomène de nomadisme.

Cette approche implique donc de mutualiser les moyens entre plusieurs conseils généraux à une échelle à définir. Si la région administrative peut être envisagée comme un échelon naturel (cf. annexe 15), elle ne devrait pas constituer le seul cadre de réflexion et ce pour deux raisons. D'une part, certaines configurations géographiques (notamment pour des raisons de transport) peuvent déboucher sur une autre organisation interdépartementale. D'autre part, même consolidé au niveau régional, le nombre d'entretiens réalisés dans certaines régions de petite taille peut se révéler faible (par exemple en Basse-Normandie, Limousin et Auvergne). L'organisation territoriale de la PAF et l'implantation des UMJ doivent être pris en considération pour établir cette réflexion.

La mission estime que cette mutualisation doit intervenir à droit constant, en ce sens que le président du conseil général d'arrivée du jeune demeure seul compétent pour traiter sa situation au titre de l'ASE, avant l'orientation. Il n'y aurait donc pas de transfert ou de délégation de compétence entre conseils généraux.

La mission a observé que dans certains départements où des structures spécialisées et dédiées sont dès à présent en place, en régie ou en délégation, certaines équipes n'écartent pas cette hypothèse de mise en commun avec un département limitrophe. Toutefois, la mission estime que cette configuration ne peut être généralisée et reposera sur des contextes locaux particuliers. Sans réduire la possibilité de mettre en place une telle organisation à ce seul cas de figure, un contexte favorable peut par exemple être le fait qu'une même association soit délégataire de deux conseils généraux voisins.

⁷⁸ La mission a constaté que moins un département est concerné par des flux d'arrivées importants de jeunes, moins la sélectivité de l'évaluation est élevée. Le taux moyen de « sélectivité » calculé par la mission sur la base des données de l'ASP et de la base @MIE est de 43 % sur l'ensemble des départements métropolitains.

La mission propose de charger les préfets de région de réunir les conseils généraux afin d'examiner avec eux les conditions d'une mutualisation de la « prestation d'évaluation sociale », réalisée pour leur compte soit par l'un des conseils généraux (hypothèse 1), soit par un délégataire commun (hypothèse 2). La note du directeur de la PJJ du 3 juin 2013 confie aux directeurs interrégionaux et territoriaux de la PJJ un rôle de coordination (cf. *infra* §4.5). La mission estime que ces derniers pourraient seconder le préfet sur l'organisation de cette mutualisation.

Hypothèse 1: la mutualisation autour d'un conseil général chef de file, volontaire pour accueillir et superviser la réalisation des entretiens pour le compte des autres départements.

Cette organisation reposerait sur une convention fondée sur les articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), établie entre un conseil général chef de file et un ou des départements participant⁷⁹.

Le chef de file serait chargé de l'accueil matériel, de la réalisation de ces entretiens et d'en diriger la réalisation. Concernant les effectifs évaluateurs, ils seraient constitués des agents du département chef de file (ou de son délégataire), rejoints ou non par des agents des départements participant qui les mettraient à disposition. Les mutualisations de personnels entre départements peuvent s'avérer difficiles du fait des règles de gestion auxquelles sont soumis les agents. Si les départements participant ne contribuait pas en effectifs, ils rembourseraient le département chef de file, au prorata du nombre de jeunes évalués pour leur compte, eux-mêmes n'ayant plus à supporter la charge de la réalisation des entretiens d'évaluation sociale et donc ne mobilisant plus d'effectifs sur cette tâche.

Hypothèse 2 : les départements délèguent l'organisation et la réalisation des entretiens à un opérateur commun.

La concertation menée par le préfet aboutirait à ce que les conseils généraux participant organisent un appel un projet commun pour contracter avec un même délégataire chargé de réaliser les entretiens pour leur compte. Comme c'est le cas aujourd'hui lorsqu'une association réalise les entretiens, la décision finale reviendrait au président du conseil général déléguant la réalisation de la prestation.

Certes, cette mutualisation, quelle que soit l'hypothèse retenue, présente un certain nombre de difficultés. Mais la mission considère que les avantages par ailleurs retirés doivent permettre de les surmonter.

Ces difficultés portent par exemple sur le coût et l'organisation du déplacement des jeunes jusqu'à leur lieu d'évaluation. En outre, si plusieurs entretiens sont nécessaires pour un même jeune, ils devraient être dans toute la mesure du possible réalisés dans la journée⁸⁰. Si la mutualisation est réalisée au chef lieu de région, elle présente l'avantage de conjuguer le transport du jeune dans le service évaluateur mutualisé et l'acheminement du document d'identité au service de la police aux frontières chargé de l'expertiser (hormis deux régions dans lesquelles la PAF n'est pas implantée).

⁷⁹ Ce scénario n'a pas vocation à s'appliquer aux départements de la région Ile-de-France qui atteignent déjà tous une taille critique.

⁸⁰ A l'exception des jeunes dont l'état n'est pas compatible avec la réalisation de plusieurs entretiens successifs.

Enfin, certains départements où cette prestation serait réalisée pourraient craindre que la mutualisation concentre les flux d'arrivées des jeunes sur leur territoire. Cette crainte doit être relativisée dans la mesure où le principe d'une orientation géographique est mis en œuvre et que la solidarité interdépartementale joue au stade de la prise en charge

Recommandation n° 11. *Charger les préfets de région d'engager une concertation avec les conseils généraux en vue de mutualiser la réalisation des entretiens d'évaluation sociale.*

Toutefois, la faisabilité de cette recommandation, s'agissant d'une compétence départementale, repose sur une démarche volontaire des collectivités concernées.

Mais que les départements acceptent ou refusent de s'engager dans la voie de la mutualisation, la mission formule trois recommandations *a minima* portant sur les améliorations à apporter en matière de formation, d'accès à une ressource documentaire en géopolitique, et d'adoption d'un référentiel d'évaluation.

Ces préconisations, qui ont également vocation à s'appliquer pour le cas où les entretiens sont mutualisés, sont donc numérotées comme des recommandations à part entière et non comme un scénario alternatif.

1. Assurer une formation du personnel en charge des entretiens dans tous les départements ou services mutualisés.

Cette formation doit être destinée à l'ensemble des personnels évaluateurs et en priorité aux conseils généraux dont les personnels ne sont pas dédiés ou spécialisés.

Cette formation doit avoir deux objectifs :

- Permettre de mieux apprécier les critères de la minorité et de danger ou de risque de danger à partir des déclarations des jeunes évalués et de décrypter les incohérences éventuelles du récit ; cela suppose à la fois une connaissance géopolitique des pays d'origine, une appréhension des cultures concernées, mais aussi des enjeux qui découlent de la qualité de MIE en France pour ces jeunes. L'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse a récemment élaboré un projet de formation en ce sens (cf. annexe n° 16) qui paraît intéressant. Toutefois, la mission recommande d'associer l'OFPPA au contenu de cette formation au regard de son expertise reconnue, et d'accueillir des officiers de protection⁸¹ comme intervenants.
- Apprendre à mieux connaître les autres outils de l'évaluation que sont l'expertise documentaire et d'identité, et l'évaluation médicale de l'âge, pour en connaître les apports et les limites, conduisant ainsi à apporter une vigilance particulière sur certains points de l'entretien.

Cette formation doit aussi permettre une meilleure homogénéité du savoir-faire des évaluateurs, qu'il s'agisse des agents des conseils généraux ou des personnels des organismes délégataires.

La mission considère cette disposition comme prioritaire et estime donc nécessaire qu'un bilan de sa mise en œuvre soit réalisé au deuxième trimestre 2015.

⁸¹ Agent de l'OFPPA faisant notamment passer des entretiens aux migrants.

Recommandation n° 12. *Mettre en œuvre dans les meilleurs délais possibles un projet de formation par l'ENPJJ avec le concours de l'OFPPA, destinée à l'ensemble des personnels chargés des entretiens d'évaluation sociale.*

2. Valoriser la connaissance géopolitique capitalisée par l'OFPPA

L'analyse des récits des jeunes montrent qu'ils font parfois référence à des situations locales très précises (description de conflits « ethniques » par exemple) dont l'évaluateur devrait être mesure d'apprécier la véracité. Cette faculté suppose des connaissances géopolitiques que l'on ne peut délivrer lors d'une formation et qui doit pouvoir s'appuyer sur l'accès permanent à une ressource documentaire très régulièrement mise à jour. L'OFPPA dispose de cette ressource dont il conviendrait que la mission PJJ étudie les modalités de mobilisation par les services évaluateurs.

Recommandation n° 13. *Charger la mission PJJ d'étudier les modalités de recours à la ressource documentaire de l'OFPPA par les personnels chargés de l'évaluation sociale.*

3. Instaurer un référentiel des procédures d'évaluation.

Actuellement il existe un « protocole d'évaluation », annexé à la circulaire (cf. §2.1.1), qui est une trame d'entretien. Celle-ci décrit les rubriques successives à aborder avec le jeune – présentation personnelle, parcours, famille, projet en France... – en mentionnant la possibilité de recourir à la vérification documentaire, puis *in fine* si le doute persiste, à la vérification d'âge osseux, en saisissant le parquet. Quelques points de vigilance sont signalés comme reconnaître le caractère stéréotypé des récits ou investiguer le degré d'autonomie du jeune, sans toutefois que l'évaluateur dispose de repères méthodologiques pour l'aider à affiner ses observations.

Ce protocole est comparable aux documents de référence utilisés par l'ASE pour le recueil d'informations préoccupantes. Il laisse une grande liberté d'appréciation aux évaluateurs, ce qui est souhaitable, mais il ne leur donne pas suffisamment de repères pour construire leur évaluation. Autant l'analyse d'une situation de danger ressort de la compétence habituelle des travailleurs sociaux, autant l'évaluation de la minorité et de la cohérence du récit du jeune fait appel à d'autres notions. Dans les conclusions du groupe de travail sur l'évaluation organisé par la PJJ, certains travailleurs sociaux ont d'ailleurs mis en avant que l'évaluation de la minorité les met en porte à faux par rapport à leur mission traditionnelle d'évaluation sociale des mineurs qu'ils accueillent.

Pour pallier au manque de documents et de savoir-faire partagés, il semble nécessaire, en complément de la trame actuelle, de concevoir un référentiel d'évaluation. Il s'agirait d'un document permettant, en vue de prendre une décision, de confronter un ensemble d'informations collectées au cours de l'entretien avec une grille d'évaluation, fondée sur des critères et des indicateurs (liens familiaux, événements dans le pays d'origine, contacts en France, durée du parcours, documents produits, facteurs de vulnérabilité) et des niveaux d'appréciation.

Recommandation n° 14. *Charger la mission MIE d'élaborer un référentiel d'évaluation en lien avec l'ENPJJ et l'OFPPA, en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes.*

4.1.3 *Mieux organiser le recours à l'expertise documentaire et la compléter par des investigations sur l'identité*

4.1.3.1 Des circuits à rendre plus cohérents et plus rapides

Des acteurs mal identifiés

Le protocole entre l'Etat et les départements fait de la vérification de l'authenticité des documents d'état civil produits l'un des deux principaux indices dans la recherche de l'état de minorité. Il prévoit que les parquets recourent à l'expertise du bureau de la fraude documentaire (BFD) de la DCPAF, alors que les conseils généraux peuvent solliciter les référents fraude documentaire en préfecture.

La circulaire devrait être complétée et modifiée sur deux points. D'une part, le parquet n'est pas le seul habilité à requérir l'expertise documentaire de la PAF, le préfet pouvant également le faire en vertu de l'article L.226-3 al.1^{er} du CASF. D'autre part, les services compétents pour pratiquer cette expertise hautement technique ne sont pas les référents fraude documentaire en préfecture (cf. circulaire du secrétariat général du ministère de l'intérieur du 19 juin 2009) mais les analystes en fraude documentaire et à l'identité (AFDI) présents dans les services centraux et territoriaux de la PAF. Ils sont au nombre de 358 dont la plupart ne sont pas affectés à plein temps à des tâches d'expertise documentaire. La circulaire favorise une forme d'ambiguïté quant à la nature des autorités compétentes.

Recommandation n° 15. Indiquer, d'une part, que les experts en matière de fraude documentaire et à l'identité sont les analystes en fraude documentaire et à l'identité de la police aux frontières et d'autre part que le conseil général peut, au stade du recueil provisoire d'urgence, solliciter leur expertise par l'intermédiaire du préfet, et non par celui du seul parquet.

Une difficulté à faire tenir la vérification documentaire dans le délai de cinq jours.

Dans la plupart des départements, aucun expert en fraude documentaire n'est présent. Les implantations territoriales de la PAF sont organisées au niveau zonal, avec quelques antennes départementales dont toutes ne sont pas dotées d'AFDI. Ce simple constat constitue à l'évidence une difficulté majeure à la réalisation, qui plus est dans un délai rapide, de l'expertise documentaire, dès lors que la validité du contrôle implique la vérification sur des originaux et non des copies.

A contrario, la proximité géographique des services de la PAF avec ceux du conseil général est un facteur indéniable de fluidité du recours à l'expertise en phase administrative, comme dans les cas de l'Essonne et de l'Ille-et-Vilaine. Cette proximité n'est pas pour autant le gage systématique d'une coopération, comme dans le Val-de-Marne où aucun circuit n'a été organisé à ce jour.

La circulaire indique que l'expertise documentaire est réalisée au même titre que l'entretien social, pour rassembler un faisceau d'indices, en cas de doute sur la minorité du jeune. C'est donc logiquement que ces deux investigations devraient être déclenchées concomitamment. Cela permettrait en outre de réduire les délais pour obtenir le résultat de cette expertise technique, en ne différant pas la saisine du service.

Le recours systématique à cette investigation en cas de doute sur l'âge suppose que la PAF en lien avec les préfets de zone de défense organise une mobilisation importante du réseau des AFDI.

Recommandation n° 16. *Déclencher l'expertise documentaire concomitamment avec la réalisation de l'entretien social et systématiquement en cas de doute sur l'âge.*

Donner pour mission aux préfets de zone, avec la DCPAF, de mettre en place un plan d'action, décliné au niveau départemental, pour que le réseau des AFDI réponde aux demandes d'expertise documentaire dans les délais les plus brefs, dans la mesure du possible dans le délai des cinq jours du RPU, éventuellement prolongé par une OPP de huit jours.

4.1.3.2 Les limites de l'expertise documentaire et de son interprétation

Un exercice qui bute sur le lien entre document et identité

Du 1^{er} juin 2013 au 31 mai 2014, 1268 expertises documentaires ont été réalisées par la PAF concernant des documents produits par des jeunes isolés étrangers, dont 698 par le BFD (cf. annexe 17). Sur les sept derniers mois de 2013, les conclusions ont révélé l'authenticité des documents dans 50,5 % des cas, une contrefaçon dans 20,7 % des cas, une falsification dans 6,1 % des cas. Pour les quelques 20 % restant, l'expertise ne permet pas d'attester de manière certaine que le document est authentique ou faux car le modèle du document présenté n'est pas connu de la base de données utilisée par la PAF⁸². Dans ces cas, cette dernière émet un avis « favorable » ou « défavorable » sur la simple analyse des éléments matériels du document.

Cette expertise peut apporter un éclairage utile sur le contenu du récit du jeune, notamment pour confirmer ou infirmer les conditions alléguées d'obtention des documents. En revanche, la présence d'un document authentique ne signifie pas que l'identité qu'il mentionne est celle de son porteur, de même qu'un document faux ou contrefait ne permet pas à lui seul de conclure que l'âge déclaré n'est pas le bon. En cela, l'expertise documentaire ne constitue qu'un indice parmi d'autres.

Une interprétation jurisprudentielle hétérogène de l'article 47 du code civil

La mission a pu constater des analyses divergentes de l'article 47 du code civil entre des juges des enfants de mêmes tribunaux de grande instance ou entre des juges des enfants, des juges des tutelles et la cour d'appel de leur ressort, voire entre des cours d'appel elles-mêmes.

Ainsi, tandis que la DZPAF donne un avis indiquant qu'un acte de naissance présente toutes les caractéristiques d'un document authentique sans présumer pour autant des conditions de délivrance ou d'obtention de ladite pièce, un juge des enfants, pour rendre un jugement de non-lieu à assistance éducative, considère qu'il n'existe en faveur du requérant « aucun document d'identité permettant de s'assurer de sa véritable identité et de son âge »⁸³.

⁸² La base documentaire utilisée est IFADO, qui rassemble les modèles officiels de documents d'état civil, de naissance, d'identité de plus d'une centaine de pays.

⁸³ Par exemple, jugement en assistance éducative du tribunal pour enfants d'Orléans du 24 juillet 2013, infirmé en appel par la cour d'appel d'Orléans du 24 janvier 2014. En sens contraire de cet arrêt, cour d'appel de Rennes, affaire H. K. M. du 3 septembre 2013.

A l'inverse, un jugement en assistance éducative constatant l'absence de valeur juridique du seul document produit par le jeune (un « *cedula pessoal* ») pour écarter la minorité alléguée, est infirmé en d'appel⁸⁴ au motif que le document a été considéré comme authentique par une DZPAF alors même que ce titre n'est pas probant à l'étranger selon la propre législation du pays d'origine⁸⁵.

Des approches différentes ont pu également être remarquées entre des ordonnances de juges des tutelles et des décisions de cours d'appel.

Ainsi, un juge des tutelles a pu reconnaître mineur un jeune pour lequel la comparaison de ses empreintes avec celles contenues dans VISABIO révélait qu'il avait demandé un visa en tant que majeur⁸⁶ ou lorsque le jeune a été estimé majeur aux termes du rapport d'évaluation⁸⁷.

A l'inverse, une cour d'appel a infirmé des décisions du juge du fond favorables à la reconnaissance de minorité en écartant le motif invoqué par le juge selon lequel l'authenticité d'un extrait d'acte de naissance ne pouvait « être remise en cause en l'absence d'investigations quelconques avérées auprès des autorités » du pays d'origine. Elle a rappelé en cette circonstance que la vérification auprès de l'autorité administrative étrangère n'a lieu qu'en cas de « demande d'établissement d'un acte ou d'un titre »⁸⁸ et que le manque de rigueur allégué de l'état civil du pays d'origine, voire son absence pour les mineurs ne permet pas « bien au contraire » de conférer une quelconque valeur probante à un acte⁸⁹.

De la même manière, il a pu être observé que, tantôt un acte de naissance reconnu comme authentique par le BFD et un consulat suffit à établir la minorité d'un jeune, tantôt il n'y suffira pas au motif que rien ne permet d'affirmer que la pièce produite lui appartient en propre⁹⁰.

En revanche, un document authentique mais falsifié par apposition d'un timbre fiscal contrefait n'empêchera pas de retenir la minorité mentionnée dès lors qu'à l'appui de l'extrait du registre d'acte d'état civil ainsi analysé, le requérant présente un passeport estimé comme authentique nonobstant la date et le lieu de naissance différents dans les deux documents⁹¹.

Sans prétendre s'immiscer dans le pouvoir d'appréciation dévolu aux juridictions, la mission constate que la variété de décisions ainsi relevées contribue à accroître l'insécurité juridique. Cette variété peut en outre inciter des « passeurs » à choisir des départements où il est préférable que le « faux mineur » tente sa chance.

Une piste : développer les investigations relatives à l'identité dans un cadre administratif

La mission a eu connaissance de plusieurs situations où des investigations sur l'identité et la régularité du séjour ont lieu concernant des jeunes isolés étrangers :

- soit parce qu'ils se présentent spontanément aux services de police et de gendarmerie (par exemple dans la Marne, en Moselle et en Gironde) ;

⁸⁴ Jugement en assistance éducative du tribunal pour enfants d'Orléans du 10 juillet 2013 et arrêt de la cour d'appel d'Orléans du 7 mars 2014. Voir dans le même sens que ce jugement en assistance éducative : cour d'appel de Rennes, le 29 octobre 2013 et le 26 novembre 2013.

⁸⁵ Circulaire NOR IMIC0800049C du 30 décembre 2008 du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

⁸⁶ Par exemple, ordonnances du juge des tutelles des mineurs du tribunal de grande instance de Rennes du 16 juillet 2013 et du 14 janvier 2014.

⁸⁷ Par exemple, ordonnance du juge des tutelles des mineurs du tribunal de grande instance de Rennes du 10 octobre 2013.

⁸⁸ Cf. cour d'appel de Rennes, le 3 septembre 2013 et le 24 septembre 2013.

⁸⁹ Cf. cour d'appel de Rennes, le 29 octobre 2013 et le 26 novembre 2013.

⁹⁰ Pour le rejet de la minorité, voir par exemple cour d'appel de Paris, le 5 juillet 2013. En faveur de l'admission de la minorité alléguée dans l'acte litigieux, voir par exemple, cour d'appel de Douai, le 15 janvier 2013, le 7 mai 2013, le 8 octobre 2013.

⁹¹ Cf. arrêt cour d'appel de Paris, 1^{er} juin 2012, ou juge des tutelles des mineurs du tribunal de grande instance de Rennes du 12 novembre 2013.

- soit parce que le conseil général demande aux jeunes pour lesquels il persiste un doute de se présenter à la PAF en application d'un protocole local (Nord) ;

- soit dans le cadre d'une enquête préliminaire en raison de suspicion d'infractions (Rhône, Moselle, Essonne, Haute-Garonne).

Dans ce dernier cadre, il a été rapporté à la mission plusieurs cas dans lesquels la comparaison des empreintes du jeune avec les données contenues dans le traitement VISABIO a permis de confirmer les doutes quant à la minorité alléguée, l'individu ayant sollicité une demande de visa comme majeur (cas de « hits positifs⁹² »).

Pour améliorer l'efficacité de l'évaluation dès sa phase administrative, la mission estime que les investigations relatives à l'identité devraient être développées dans un cadre administratif, sous réserve que les modifications textuelles nécessaires ne bouleversent pas les finalités des traitements de données à caractère personnel qui seraient consultés.

La consultation des fichiers relatifs aux étrangers (AGDREF, VISABIO, VIS, EURODAC, cf. annexe 18)⁹³ peut permettre de découvrir que le jeune se présentant comme MIE et pour lequel il y a un doute sur l'âge allégué, a précédemment effectué des démarches administratives ou est connu :

- soit en tant que majeur : demande de visa (VISABIO et VIS), de titre de séjour (AGDREF), d'asile (EURODAC), étranger en situation irrégulière ou faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (AGDREF),

- soit en tant que mineur : demande de visa (VISABIO et VIS), d'asile (EURODAC).

Même si le nombre de cas dans lequel ces situations peuvent se présenter, est impossible à estimer *in abstracto*, les exemples de « hits » positifs précités montrent que cette consultation peut présenter une utilité.

Encore faut-il que la ou les finalités de ces fichiers, telles qu'elles sont décrites dans les textes les instituant, autorisent cette consultation dans un cadre administratif.

La consultation d'EURODAC doit être écartée car elle serait irrégulière et inefficace en l'état actuel des textes. S'agissant d'un traitement régi par un règlement européen, la mission considère ne pouvoir faire aucune recommandation opérationnelle, même si la probabilité qu'un jeune mineur ayant vu sa demande d'asile refusée, se présente à l'ASE pour être reconnu MIE, est sûrement un des cas de figure les plus fréquents parmi ceux envisagés *supra*⁹⁴.

⁹² Il y a « hit positif » quand l'interrogation d'une base de données donne une réponse positive à la consultation réalisée. Au cas d'espèce, les empreintes digitales du jeune sont connues du fichier VISABIO.

⁹³ Techniquement deux modes de consultation sont possibles : sur la base des données d'état civil du jeune ou sur celles de ses empreintes digitales, sous réserve de la conservation de ces dernières dans AGDREF qui ne devrait débiter qu'à la fin de l'année 2014 selon la DGEF.

⁹⁴ Les demandeurs d'asile en procédure normale (75 % des cas) sont inscrits dans AGDREF en raison de la délivrance des autorisations de séjour et des récépissés. Après la réforme en cours (projet de loi sur l'asile), tous les demandeurs se faisant connaître des autorités françaises seront enregistrés (procédures normales et accélérées). Mais il ne sera toutefois pas possible de connaître les demandes d'asile réalisées à l'étranger si la personne ne se présente pas en préfecture.

En revanche, tant les finalités d'AGDREF (articles L.611-3 et R.611-1 du CESEDA), de VISABIO (articles L.611-6 et R.611-8) et de VIS (article 20 du règlement 767-2008) que les données contenues dans ces traitements (données d'identité et dactyloscopiques) permettraient sur la base des empreintes digitales du jeune pour lequel il y a doute sur la minorité et s'agissant de VIS, dans le cas où le jeune ne présente pas de visa, de savoir s'il est connu du traitement et dans l'affirmative, en tant que majeur ou mineur (cf. annexe 18).

En l'état actuel des textes, seuls les services de police, de gendarmerie et des préfectures peuvent consulter les traitements précités. Ils ne peuvent cependant pas en transmettre le résultat aux services des conseils généraux faute de texte rendant ces derniers destinataires des données. Prévoir une telle transmission suppose une modification des textes encadrant les trois traitements pour inscrire les services des conseils généraux parmi les destinataires.

Cela suppose au préalable de vérifier que lesdits services (ASE) disposent d'un fondement juridique pour connaître ces données. Les consultations réalisées par la mission ne lui ont pas permis à ce stade de conclure si l'article L. 226-3 alinéa 1^{er} du CASF⁹⁵ pouvait constituer ce fondement, ni de déterminer la nature des modifications à apporter pour autoriser cette communication dans un cadre administratif.

Matériellement, ces investigations d'identité supposent enfin que le jeune se présente volontairement au commissariat ou à la brigade de gendarmerie pour le recueil de ses empreintes.

La mission estime utile d'étudier les moyens pour apporter ces modifications, notamment la rédaction des dispositions visant à encadrer précisément les finalités pour lesquelles les conseils généraux pourraient être destinataires des données, ainsi que la nature de la réponse à leur fournir⁹⁶.

Pour l'heure, la consultation des traitements précités n'est possible que dans le cadre judiciaire ou d'un contrôle à la frontière, et cette faculté mérite d'être rappelée aux acteurs locaux s'ils estiment devoir, en cas de doute sur les résultats de l'entretien et de l'expertise documentaire, poursuivre les investigations.

***Recommandation n° 17.** Clarifier le cadre juridique dans lequel le conseil général pourrait recourir aux services de police et de gendarmerie pour réaliser des investigations sur l'identité en comparant les empreintes du jeune avec celles conservées dans AGDREF, VISABIO et VIS.*

⁹⁵ Il dispose que « le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et qu'elle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours ».

⁹⁶ L'indication du « statut » (connu du traitement ; inconnu du traitement) complétée soit de l'information « mineur » / « majeur » serait suffisante.

Dans deux départements, la mission a eu connaissance d'investigations sur l'état civil, réalisées auprès des autorités bangladaises en lien avec l'ambassade de France à Dacca, grâce à un financement de l'agence européenne Frontex : 80.000 € auraient été mobilisés en 2012 pour un coût unitaire de 230 € par vérification. L'ambassade de France à Dacca indique avoir eu à traiter plusieurs demandes de ce type, et a constaté que, dans 100 % des cas, les mineurs allégués ne l'étaient aucunement, les documents d'état-civil présentés étant systématiquement des faux documents fabriqués pour la circonstance. L'agence aurait cessé tout financement en 2013 et les magistrats ayant sollicité ces expertises ont déploré ne plus pouvoir réaliser de nouvelles investigations.

La DGEF a été alertée et a proposé d'étudier la possibilité de poursuivre ce financement dans le programme 2014-2020, notamment au titre du fonds sécurité intérieure (frontière et visa).

La mission estime que le bilan de ces investigations doit être réalisé et si leur intérêt est confirmé, recommande à la fois d'étudier leur transposabilité dans d'autres pays, et de poursuivre leur financement, par exemple sur le fonds sécurité intérieure du programme 2014-2020.

Recommandation n° 18. Effectuer un bilan quantitatif et qualitatif des investigations relatives à l'état civil dans le pays d'origine réalisées grâce aux crédits Frontex, et étudier la possibilité d'étendre ces investigations à d'autres pays.

4.1.3.3 La nécessité de tirer les conséquences des investigations documentaires et relatives à l'identité

La mission a constaté que dans certains cas avérés de fraude documentaire ou à l'identité, les conseils généraux ou la PAF agissant dans un cadre administratif ne mettent pas en œuvre l'article 40 du code de procédure pénale (CPP)⁹⁷, voire restituent le document frauduleux à l'intéressé.

Elle considère nécessaire de leur rappeler l'obligation de signaler ces infractions d'autant qu'un tel signalement conditionne une politique efficace de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité.

Il convient également d'indiquer aux conseils généraux qu'en cas de poursuites pénales engagées par le parquet, ils ont la faculté de se constituer partie civile en cas de préjudice, si le jeune a indument bénéficié de prestations. Certains conseils généraux le pratiquent dès à présent comme celui du Rhône. Ils peuvent également être à l'initiative d'un dépôt de plainte.

Recommandation n° 19. Rappeler aux départements l'obligation de signaler au parquet les fraudes documentaires et à l'identité, ainsi que la faculté de porter plainte et de se constituer partie civile en cas de préjudice.

⁹⁷ "Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs".

4.1.4 *Recourir de manière résiduelle et subsidiaire à l'expertise médicale d'âge dans des conditions strictement encadrées.*

Dans l'hypothèse où la détermination de la minorité n'a pu être établie sur la base de l'évaluation sociale et l'analyse des documents d'état civil, la circulaire prévoit que le parquet peut requérir en dernier lieu, à titre subsidiaire et résiduel, une expertise médicale de l'âge.

Si la circulaire tend ainsi à homogénéiser le contenu de la procédure d'expertise médicale de l'âge et à uniformiser les diverses pratiques existantes, cet examen présente plusieurs limites.

- La première tient à l'examen d'âge osseux lui-même.

L'examen d'âge osseux n'a pas été conçu pour estimer un âge physiologique. Il repose sur la consultation d'un atlas radiologique de référence (Greulich et Pyle) établi dans les années 30 qui porte sur des populations caucasiennes différentes des MIE. Selon l'avis du HCSP précité, « aucune méthode à elle seule ne peut scientifiquement donner un âge précis ». Cet examen ne « permet pas de déterminer l'âge exact du jeune lorsqu'il est proche de la majorité légale (...) laissant toujours une incertitude de 18 mois » alors même que la majorité des jeunes se trouvent dans cette situation. De surcroît, cet examen d'âge osseux ne tient pas compte des facteurs qui peuvent influencer la maturation physiologique des jeunes : origine ethnique ou géographique, état nutritionnel, situation socio-économique, maladies chroniques...

C'est pour ces raisons que la circulaire, confortée par l'avis du HCSP, recommande de procéder à une évaluation pluridisciplinaire de l'âge en prévoyant un protocole unique et opposable intégrant des données cliniques, dentaires et radiologiques de maturité. Le haut comité ajoute que l'examen médical doit être accompli « par un médecin expert ayant une bonne connaissance physiologique de l'adolescent ». Cette évaluation ne peut conduire à un âge précis mais au fait que le jeune peut ou non avoir l'âge qu'il allègue.

- La deuxième repose sur les conditions de réalisation de cet examen.

Le protocole médical annexé à la circulaire prévoit que cet examen médical d'âge soit effectué exclusivement au sein d'une UMJ en raison de l'approche médico-légale plus complète et développée que ces structures garantissent. Or, en l'absence d'UMJ sur l'ensemble du territoire métropolitain⁹⁸, certains parquets continuent à requérir les centres hospitaliers, voire des radiologues du secteur libéral, pour procéder à ces investigations. Il en résulte donc une grande hétérogénéité dans le contenu des expertises selon le cadre de leur réalisation. Ainsi, la mission a constaté que certains sites dépourvus d'UMJ ne procédaient pas à l'approche pluridisciplinaire prévue par la circulaire et mise en œuvre dans les UMJ interrogées.

Par ailleurs, si les UMJ consultées ont déclaré expliquer la démarche au jeune de manière à ce qu'il la comprenne et y consente⁹⁹, la mission a eu connaissance de pratiques différentes dans certains sites dépourvus d'UMJ où la radiographie était pratiquée sans explication particulière.

⁹⁸ Il existe 46 UMJ sur le territoire national.

⁹⁹ L'article L 1111-4 du code de la santé publique prescrit de rechercher le consentement du mineur s'il est apte à exprimer sa volonté. L'article 371-1 du code civil précise que les titulaires de l'autorité parentale ou le représentant légal

Enfin, il a été indiqué aux inspections, que pour des raisons éthiques, des praticiens refusent d'effectuer ces examens ou reconnaissent systématiquement la compatibilité de la minorité avec l'âge allégué au motif qu'ils ne souhaitent pas que leur échoie la responsabilité de déterminer le statut du jeune. D'autres estiment également que cet examen ne leur permet pas de le faire.

- La troisième concerne l'hétérogénéité des pratiques et des attentes à l'égard de cet examen.

Si les procureurs de la République, qui ne sont pas tous avisés des limites et des aléas de l'évaluation de la détermination de l'âge, recouraient avant le 31 mai 2013 à cet examen médical selon des modalités diverses, l'entrée en vigueur de la circulaire n'a pas abouti à une homogénéisation des pratiques existantes ni à une position unifiée quant à l'interprétation des conclusions de ces investigations. Certains parquets ont fait le choix de ne pas ou plus recourir à cet examen en raison du manque de fiabilité des résultats, de son impact budgétaire sur les frais de justice, de l'absence d'UMJ ou de l'attitude du corps médical qui conclut systématiquement à la minorité du jeune. A l'inverse, la mission a constaté qu'il peut y être recouru systématiquement à l'issue ou lors de l'évaluation sociale.

Des réponses au questionnaire de la mission¹⁰⁰, il apparaît que les parquets prescrivent autant cet examen après l'expertise documentaire, conformément aux dispositions de la circulaire, qu'avant ou en même temps que la procédure de vérification documentaire en raison notamment de sa lenteur.

Par ailleurs, les magistrats du siège et du parquet, souverains dans leur appréciation, ont une totale liberté d'interprétation des conclusions de ces examens. Il ressort des investigations menées par la mission que certains magistrats diligenteront une expertise alors qu'un précédent examen accompli par un parquet d'un autre département estime que le jeune est mineur. Certaines cours d'appel rappellent la fiabilité déficiente de ces tests et considèrent qu'ils ne peuvent servir de fondement à la détermination de l'âge¹⁰¹.

La mission n'avait pas pour objet de s'exprimer sur l'opportunité de l'examen d'âge mais sur ses conditions de réalisation. Cependant, elle considère que la variété des pratiques des magistrats et la manière dont les médecins considèrent cet examen, questionnent pour partie ce que l'on peut raisonnablement en attendre.

Dans son avis, le HCSP en rappelle l'imprécision pour les adolescents et les jeunes adultes. Les médecins interrogés par la mission semblent partagés quant au sens à donner à cette imprécision, certains estimant qu'elle ne peut jamais permettre d'exclure la minorité ou d'affirmer la majorité de ce public, d'autres étant plus nuancés.

doivent donner leur accord. Le parquet de Lyon désigne un administrateur *ad hoc* en vue de recueillir le consentement du jeune.

¹⁰⁰ Questionnaire adressé à 41 parquets qui a suscité 33 réponses en retour, dont 27 exploitables sur cette question.

¹⁰¹ Arrêts de la cour d'appel de Lyon des 26 mars 2013 et 6 novembre 2013 et de la cour d'appel de Toulouse du 2 avril 2014.

Face à ces pratiques et appréciations différentes, la mission constate qu'il manque un retour d'expériences mutualisées entre les praticiens (médecins, magistrats), confrontés au quotidien à la question de la détermination médico-légale de l'âge. Or, il paraît indispensable que ces professionnels échangent sur leurs pratiques et dégagent une doctrine d'emploi commune de l'examen médical d'âge.

Cette concertation, qui s'appuierait en outre sur les études récentes sur le sujet et l'analyse comparée des pratiques européennes, pourrait être conduite au sein du conseil supérieur de la médecine légale¹⁰².

Recommandation n° 20. *Saisir le conseil supérieur de la médecine légale pour analyser les pratiques et dégager une doctrine commune de l'examen médical de l'âge.*

Dans l'attente, la mission considère impératif de rappeler les conditions strictes de son exercice prévues par la circulaire afin de l'entourer des garanties nécessaires à une utilisation optimale et plus fiable.

Recommandation n° 21. *Rappeler le caractère résiduel et subsidiaire des expertises médicales d'âge, les restreindre aux cas où l'évaluation sociale et les investigations documentaires n'ont pas permis d'établir la minorité du jeune isolé étranger et les réaliser exclusivement dans les UMJ dans les conditions précisées par la circulaire et rappelées par le HCSP.*

4.2 Améliorer le fonctionnement et la qualité de l'orientation

Le fonctionnement actuel de l'orientation permet de répartir les mineurs isolés conformément à la clé de répartition - la part des jeunes de moins de 19 ans que représente le département dans le total national de cette tranche d'âge - et offre aux conseils généraux une meilleure visibilité sur les admissions. S'il mérite d'être maintenu, le système doit être amélioré pour mieux prendre en compte l'intérêt et la situation individuelle des mineurs.

4.2.1 Réduire les délais d'exécution des décisions de placement et éviter les réévaluations

La plupart des départements d'arrivée des mineurs rencontrés par la mission ont évoqué des difficultés pour mettre en œuvre la décision d'orientation de certains jeunes qu'ils ont évalués. Ces difficultés peuvent se traduire par des délais de plusieurs jours à plusieurs semaines avant d'obtenir la prise en charge, voire par un refus de prise en charge. Dans certains cas, ces derniers ont été opposés en application d'arrêtés de suspension d'accueil des MIE, dans d'autres motivés par un manque de places d'accueil ou par la qualité insuffisante de l'évaluation qui a présidé à l'orientation du mineur.

A ce jour, les mesures non exécutées et les délais d'exécution ne sont pas recensés de manière systématique par la cellule nationale. La mission n'a donc pas pu s'appuyer sur des indicateurs chiffrés nationaux pour mesurer ces phénomènes et vérifier leur évolution au cours de la première année d'exercice du dispositif. Les données produites par certaines structures départementales peuvent néanmoins donner une idée de leur ampleur.

¹⁰² Créé par le décret n° 94-1210 du 30 décembre 1994 modifié par le décret n° 2010-358 du 6 avril 2010.

- D'après les données du PEMIE de Bobigny, au cours du second semestre 2013, trois OPP sur 67 désignant un département extérieur à la Seine-Saint-Denis, ont dû être remplacées par une nouvelle OPP. Le temps moyen d'exécution des OPP a été de 20 jours, avec des délais moyens supérieurs à 30 jours pour quatre départements sur 42 et un délai supérieur à 120 jours dans le cas de deux mineurs.

- Pour les mineurs orientés depuis Paris, sur la même période, la durée moyenne d'exécution a été de 14 jours, avec des délais moyens supérieurs à 30 jours pour six départements sur 45 concernés, un délai supérieur à 120 jours dans le cas d'un mineur (source DASES).

Les mesures non exécutées en raison d'un refus d'accueil des départements de placement semblent donc être restées minoritaires. Dans ce cas, la plupart des départements d'arrivée ont choisi de ressaisir l'autorité judiciaire pour obtenir un nouveau département d'orientation.

Que les décisions soient exécutées avec plusieurs semaines de retard ou qu'elles ne soient pas exécutées, les conséquences sont préjudiciables pour les mineurs :

- Ils restent hébergés dans leur département d'accueil sans que puisse commencer le travail social permettant l'élaboration de leur projet ; ce retard est plus préjudiciable pour les jeunes proches de la majorité qui ont peu de temps pour préparer un projet professionnel et social.

- La plupart des interlocuteurs de la mission en charge du suivi des jeunes soulignent les souffrances psychologiques que peuvent provoquer l'attente dans l'incertitude, puis la rupture des premiers liens affectifs installés pendant les semaines d'attente. Ils mettent en avant l'importance que revêtent ces attaches pour des jeunes aux parcours souvent chaotiques, et la difficulté d'accepter une orientation après plusieurs semaines, voire plusieurs mois d'attente.

- Les mineurs placés dans un département qui refuse de les accueillir restent pendant ce temps de latence sans personne responsable au plan juridique. Le département qui assure leur mise à l'abri ne peut pas demander pour eux l'ouverture d'un dossier de couverture maladie universelle, ni intervenir pour autoriser un acte médical en cas d'urgence.

- Dans quelques cas relatés à la mission, des mineurs n'ont pas reçu les convocations devant le juge des enfants ou des tutelles adressées au service de l'ASE de leur lieu de placement, et n'ont pu se présenter à l'audience. Il est arrivé qu'ils ne soient pas informés d'une décision de main levée prise par le juge des enfants en leur absence. Manifestement peu fréquents, ces dysfonctionnements constituent une atteinte grave à leurs droits.

Dans tous les cas, le temps d'exécution des OPP constitue une période pendant laquelle l'autorité qui prend effectivement en charge le mineur est dissociée de celle à qui a été confiée sa responsabilité par décision judiciaire¹⁰³. C'est une source d'insécurité juridique pour les conseils généraux, ainsi qu'un facteur de tensions – plusieurs départements de départ demandant le remboursement des frais d'hébergement avancés.

¹⁰³ Cette dissociation concerne notamment l'organisation du transport du mineur : c'est le département de départ qui organise le transport du mineur et juge de l'opportunité de le faire accompagner alors que le mineur est placé sous la responsabilité du département d'accueil.

Ainsi, la bonne exécution des OPP dans les délais rapides doit rester un objectif partagé par tous les conseils généraux dans l'intérêt des mineurs et du bon fonctionnement du dispositif. Si l'amélioration de la qualité de l'évaluation (cf. recommandations de la partie 4.1), ainsi que la meilleure anticipation des admissions devraient contribuer à progressivement diminuer les refus et les délais de prise en charge, il convient néanmoins que la cellule nationale surveille l'évolution du phénomène et, en cas de blocage, mobilise rapidement la chaîne administrative et judiciaire pour ne pas laisser s'enliser une situation préjudiciable aux mineurs.

En cas de refus d'un conseil général d'admettre le jeune à l'ASE, le juge des enfants du département de placement devrait être saisi dans des délais rapides, convoquer le mineur et statuer sur les mesures à prendre.

Recommandation n° 22. Demander aux départements d'alerter systématiquement la cellule nationale des cas où les délais d'exécution de l'OPP d'orientation dépasse 15 jours afin qu'elle dispose d'un indicateur mesurant l'inexécution et les délais excessifs d'exécution des décisions de placement.

Confier à la cellule la mission de mobiliser rapidement les autorités administratives et judiciaires des départements de départ et d'accueil pour résoudre les situations de blocage.

Dans certains départements, l'accueil d'un jeune orienté peut donner lieu à une nouvelle évaluation, et le cas échéant, à un classement sans suite de son dossier par le parquet. La mission a eu connaissance d'un département où ces réévaluations ont été faites à l'initiative des services de l'ASE à la réception du jeune. Dans d'autres, c'est le parquet seul qui a pris l'initiative de demander des examens médicaux d'âge au moment où il a été saisi. Si ces pratiques semblent être demeurées minoritaires, la mission n'a pas été en capacité d'en mesurer l'ampleur faute de données disponibles à l'échelle nationale.

Ces réévaluations ne sont pas prévues par la circulaire du 31 mai 2013 qui dispose que le parquet du lieu de placement définitif du mineur saisit, dans le respect du délai légal de huit jours, le juge des enfants compétent au sens de l'article 1181 alinéa 1er du code de procédure civile. Le traitement de ces réévaluations s'avère délicat dans la mesure où :

- d'une part, elles contribuent à créer une « perte de chance » pour le jeune orienté qui, bien qu'estimé MIE par un premier parquet, est soumis à une nouvelle évaluation dans un second département. Alors qu'elle vise à faciliter l'organisation de la prise en charge des mineurs, l'orientation prolonge et complexifie une phase d'évaluation qui devrait être achevée au moment de la décision d'orientation.
- d'autre part, elles ne sauraient être totalement proscrites, car les parquets conservent un pouvoir d'appréciation pour l'examen des procédures qui leur sont transmises y compris par un autre parquet dont la décision ne les lie pas.

Parce qu'elles fragilisent le processus d'orientation, la mission considère qu'il doit être recommandé aux parquets du département de placement de ne procéder que de manière exceptionnelle à de nouvelles investigations dans le délai de huit jours, à charge pour le juge des enfants une fois saisi d'y procéder lui-même soit de sa propre initiative, soit à la demande du parquet ou des services de l'ASE.

En parallèle, et comme la mission a eu l'occasion de l'indiquer, l'effort d'amélioration de la qualité de l'évaluation doit être prioritairement recherché, afin de limiter au maximum les cas où des jeunes sont orientés sans avoir été évalués correctement.

Recommandation n° 23. *Recommander au parquet du département vers lequel le jeune est orienté de ne procéder que de manière exceptionnelle à de nouvelles investigations et de saisir le juge des enfants.*

4.2.2 Mieux prendre en compte certaines situations individuelles dans les décisions d'orientation

Le principe d'orientation des mineurs a été mis en place en partant du constat qu'il n'existe pas de contre-indication à ce qu'un MIE, par définition sans attache sur le territoire français, soit placé dans un département en application d'une clé de répartition arithmétique.

Si ce raisonnement s'avère pertinent dans de nombreux cas, l'opportunité d'orienter un mineur doit néanmoins toujours s'apprécier au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant (cf. §3.4.).

Il ne peut être question pour la mission de lister de manière exhaustive les raisons, par définition très diverses, qui pourraient amener un magistrat à renoncer à une orientation. A partir de quelques cas rencontrés lors de ses investigations, il est néanmoins possible d'identifier certaines situations dans lesquelles l'opportunité d'une orientation peut être interrogée.

Par exemple, certains mineurs peuvent avoir des liens familiaux ou affectifs avec des personnes présentes sur le territoire français, que ce soit dans le département où il a été évalué ou dans un autre. Ils n'en demeurent pas moins isolés, au sens où il n'y a pas de titulaire de l'autorité parentale sur le territoire, et les garanties nécessaires pour confier le jeune à d'éventuels tiers de confiance peuvent ne pas être remplies : leur intérêt et la prise en compte de leurs besoins sociaux et affectifs peuvent dès lors dicter un lieu de placement. C'est également le cas pour les mineurs errants, instables et fugueurs répétitifs, pour lesquels l'orientation s'accompagne d'une forte probabilité de fugue et peut constituer un handicap dans la mise en place d'un suivi social et éducatif déjà chaotique.

La mission a constaté que les magistrats et la cellule nationale prenaient en compte des situations individuelles pour lesquelles une orientation n'est pas souhaitable : c'est notamment le cas quand des fratries sont identifiées ou quand un suivi médical spécialisé a débuté dans le département d'entrée du mineur.

Néanmoins, quelques cas signalés à la mission témoignent d'un recours parfois trop mécanique au principe d'orientation.

C'est pourquoi la primauté de l'intérêt de l'enfant sur le principe de répartition nationale doit être explicitement rappelée aux parquets (cf. recommandation n° 9). Il convient par ailleurs, dans la mesure du possible dans le temps imparti, d'identifier dès l'évaluation et le signalement fait au parquet, les éléments d'appréciation qui constitueraient une contre-indication à l'orientation. Dans la mesure où elles ne concerneraient qu'un nombre limité de MIE, ces garanties ne remettraient pas en cause l'équilibre général du dispositif : si l'orientation en dehors du département d'arrivée peut parfois être contraire à l'intérêt de l'enfant, il n'existe aucune contradiction de principe et généralisée entre les deux.

Recommandation n° 24. Inclure dans le protocole d'évaluation la nécessité d'identifier et de signaler aux autorités judiciaires d'éventuelles contre-indications à l'orientation.

4.2.3 Améliorer les outils de régulation et de communication de la cellule nationale

La géographie de l'orientation : effets de chassés croisés et régionalisation des destinations

La régulation des flux d'orientation au jour le jour crée des phénomènes de « chassés-croisés », un même département pouvant successivement accueillir des mineurs venant d'autres départements, puis parfois à peu de temps d'intervalle, orienter des mineurs arrivés sur son territoire. En un an de fonctionnement, 75 départements sur 96 ont connu des mouvements dans les deux sens.

Plusieurs raisons expliquent ces effets de chassés-croisés.

D'une part, le manque de visibilité initiale de la cellule sur les flux l'a conduite à tâtonner dans les choix d'orientation et à faire des erreurs dans les premiers mois du dispositif. A titre d'exemple, l'application de la clé de répartition précitée a abouti à faire du Pas-de-Calais un des principaux départements de placement des mineurs orientés, alors que la cellule avait dans les premiers mois décidé systématiquement d'orienter ailleurs les mineurs entrés dans le département. Plusieurs mineurs ont été orientés de manière aléatoire pendant l'été vers des départements qui connaissent par ailleurs des entrées importantes comme le Rhône ou l'Essonne.

D'autre part, les départements qui connaissent des flux d'arrivées spontanées proches ou équivalents à leur objectif cible oscillent dans la grille de placement entre les départements qui accueillent et ceux qui orientent selon le rythme des entrées. L'Ille-et-Vilaine a ainsi successivement orienté et accueilli des mineurs pour un solde final équivalent à trois mineurs accueillis en moins par rapport au nombre d'entrées. Ces alternances sont mal comprises par les différents services sur le terrain aux yeux desquels l'action de la cellule nationale a pu paraître incohérente.

Ces effets de « chassés croisés » ne peuvent pas être totalement supprimés dans le cadre d'une orientation qui se fait au fil de l'eau. Les entrées sont par nature imprévisibles et peuvent se présenter de manière groupée. Leur rythme peut être irrégulier et faire d'un même département successivement un territoire de placement ou un territoire qui oriente.

La mission considère néanmoins qu'une vigilance particulière doit continuer d'être apportée à la limitation maximale de ces doubles flux. Les orientations ont un coût pour les services des conseils généraux comme pour les autorités judiciaires, que ce dernier se mesure en charge de travail (cf. §3.5.) ou en frais de transport : elles doivent donc être limitées au strict nécessaire dans l'intérêt des jeunes et dans une logique de bonne gestion des fonds publics.

Sur la base d'un semestre d'expérience, la cellule n'a cessé d'améliorer sa capacité de prévision et a construit des premiers outils. Elle a notamment mieux identifié les départements dont l'objectif cible est atteint par les seules admissions issues des arrivées « spontanées ». Ils méritent d'être encore perfectionnés, notamment pour mieux identifier les départements qui oscillent entre l'accueil et l'orientation pour éviter d'y multiplier les décisions d'orientation. L'efficacité de la régulation sur ce point doit être mesurée par un indicateur de suivi des chassés-croisés.

Par ailleurs, la cartographie de l'orientation après un an de fonctionnement révèle un effort de régionalisation des destinations des mineurs orientés (cf. cartes en annexe n° 11), au sens géographique du terme et pas forcément administratif. Si le principe d'orientation défini par le dispositif est national, la cellule a eu tendance à privilégier dans ses choix les départements les plus proches. A titre d'exemple, 42,5 % des mineurs orientés à partir du département du Nord ont été accueillis dans les départements du Pas-de-Calais, de la Somme et de l'Aisne. 59 % des mineurs orientés de Haute-Garonne ont été accueillis dans des départements de région Midi-Pyrénées ou Languedoc-Roussillon. En revanche, le périmètre d'orientation des mineurs arrivés en Ile-de-France est beaucoup plus large.

La mission considère que ce choix est légitime car il limite les difficultés et les frais liés à l'organisation du transport. Il peut être créateur de tensions lorsqu'un département est majoritairement environné de conseils généraux qui tardent ou refusent à appliquer les décisions de placement. Néanmoins, la proximité et l'habitude de travailler ensemble peuvent aussi favoriser la construction de coopérations entre les services d'arrivée du jeune et ceux de placement, et les responsabiliser davantage sur la nécessité de réaliser des évaluations de qualité comme sur celle d'exécuter les décisions de placement dans les meilleurs délais. Ces coopérations pourraient constituer les prémices de collaborations régionales plus poussées, dont le développement est souhaitable en matière d'évaluation (cf. recommandation n° 12).

Les efforts de régionalisation de la cellule nationale méritent donc d'être maintenus, tout en étant mieux identifiés et mesurés parmi les objectifs qui guident le choix des orientations.

Recommandation n° 25. Limiter au maximum les orientations qui créent des chassés-croisés entre départements et maintenir les efforts de régionalisation, en perfectionnant les outils de régulation de la cellule nationale et en mesurant mieux l'atteinte de ces objectifs par des indicateurs dédiés.

Une communication encore à améliorer

Dans les premiers mois de son existence, le dispositif a souffert d'importantes lacunes de communication et de pédagogie auprès des acteurs de terrain chargés de le mettre en œuvre. D'application immédiate, le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 n'ont pas fait l'objet d'une diffusion adaptée, tandis que la cellule de la DPJJ, non encore renforcée par les moyens humains nécessaires, a été submergée par les sollicitations et les problèmes sans aucun outil d'accompagnement. Les services déconcentrés de la PJJ n'ont que très partiellement et inégalement joué le rôle de relais et d'interlocuteur de proximité que leur assignait la note du 3 juin 2013¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Note du 3 juin 2013 du directeur de la PJJ aux directeurs interrégionaux et territoriaux.

Dans ces conditions difficiles, la cellule a néanmoins assuré une permanence téléphonique auprès des acteurs de terrain et a pu progressivement développer des relations régulières et plus fluides avec ses interlocuteurs, en particulier les services des conseils généraux, même si des tensions et des incompréhensions demeurent autour du recensement des mineurs dans la base @MIE. A partir du mois de janvier 2014, une plaquette de présentation et une « foire aux questions » (FAQ) ont été mises en ligne sur le site du ministère de la justice. Un tableau présentant pour chaque département l'objectif cible annuel calculé en janvier sur la prévision de 4 020 admissions et les effectifs accueillis au moment de sa diffusion¹⁰⁵ est aussi régulièrement mis en ligne (cf. exemple en annexe n° 19).

Les critères de choix de la cellule et ses outils de régulation, notamment la manière dont elle calcule un effectif cible quotidien pour chaque département, demeurent néanmoins insuffisamment expliqués et connus des services qui mettent quotidiennement en œuvre le dispositif. Les documents de communication les présentent insuffisamment, ce qui peut susciter un sentiment de manque de transparence exprimé par certains interlocuteurs de la mission. La diffusion d'un objectif cible annuel calculé à partir d'une prévision d'admissions (données de "flux") peut par ailleurs prêter à confusion puisque la régulation est faite quotidiennement à partir d'un effectif de mineurs présents (données de "stock" soustrayant les entrées aux sorties). La terminologie utilisée dans les documents diffusés demeure maladroite et n'est jamais explicitée par un index¹⁰⁶. L'information disponible en ligne pourrait mieux expliquer ce fonctionnement.

En outre, les données relatives aux flux ne relèvent pas d'une diffusion grand public sur le site internet du ministère. Une diffusion de ces données, mais aussi d'éléments d'actualité ou de contexte par messagerie, de manière périodique, à destination des conseils généraux et des parquets, constituerait un format plus adéquat.

Recommandation n° 26. *Améliorer l'information des parquets et des conseils généraux sur les méthodes de suivi des effectifs et de choix des lieux de placement de la cellule nationale.*

Deux options dans les méthodes de régulation et leur conséquence en termes de données contenues dans la base @MIE

La mission a identifié deux options quant à l'effectif auquel appliquer la clé de répartition nationale – la part des jeunes de moins de 19 ans que représente le département dans le total national de cette tranche d'âge – présentant chacune des avantages et des inconvénients :

¹⁰⁵ <http://www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/mineurs-isoles-etrangeurs-le-protocole-de-protection-25662.html>

¹⁰⁶ L'item « Places occupées selon les critères de la cellule (moins les fugueurs et autres sorties) » désigne ainsi l'effectif de MIE confiés à l'ASE depuis le 1er juin et toujours pris en charge.

- l'application de la clé de répartition à des effectifs présents. C'est la méthode utilisée actuellement : elle implique de connaître un effectif de mineurs entrés depuis le début du dispositif et encore présents à la date du calcul. Elle permet de prendre en compte au plus près les effectifs pris en charge par les conseils généraux (« stocks ») à un instant donné, pouvant ainsi être connus avec précision au bout de plusieurs années¹⁰⁷. Elle implique néanmoins le recensement des sorties du dispositif, moins fiable que celui des entrées dès lors que le motif de sortie n'est pas la majorité du jeune, notamment dans le cas des mains levées que les conseils généraux sont invités à signaler à la cellule. Ce recensement suppose une conservation des données personnelles des MIE dans la base @MIE jusqu'à leur majorité et nécessite une modification de l'article 5 de l'arrêté du 6 septembre 2013 qui l'a créée.
- l'application de la clé de répartition à un nombre d'admissions : cette méthode, qui n'a pas été celle retenue par la cellule, s'appuierait sur une donnée plus fiable, car plus facile à recueillir, sans nécessiter une conservation des données personnelles supérieure à six mois. A partir des flux d'entrées observés sur l'année précédente, il est ainsi possible d'annoncer aux conseils généraux un nombre d'admissions prévisionnelles annuelles – révisable trimestriellement en fonction des flux constatés. Ce choix ne prend néanmoins pas en compte l'effet des sorties, potentiellement variables entre les départements, sur les effectifs réellement pris en charge.

Pendant sa première année de fonctionnement, la cellule a choisi d'appliquer la clé de répartition à un effectif quotidien de mineurs entrés depuis le 1^{er} juin 2013 et encore présents à la date du calcul (première option). Pour l'obtenir, elle a soustrait au nombre d'entrées les jeunes ayant atteint la majorité ou dont la sortie a été recensée et remontée à la cellule par les conseils généraux.

Si le dispositif est pérennisé, il conviendra d'acter en comité de suivi la méthode qui sera retenue pour les années suivantes, en étudiant les avantages et les inconvénients des options présentées ci-dessus.

Recommandation n° 27. Faire valider par le comité de suivi la méthode de régulation retenue, le cas échéant, modifier l'arrêté du 6 septembre 2013 pour conserver les données jusqu'à la majorité du jeune.

¹⁰⁷ Les effectifs réels de mineurs pris en charge ne seraient connus avec précision qu'après la sortie des derniers mineurs entrés avant le 1^{er} juin 2013 qui ne sont pas comptabilisés dans le traitement. La base @MIE contribuerait ainsi à améliorer la connaissance statistique des effectifs de MIE pris en charge par les conseils généraux. Cette connaissance peut néanmoins aussi passer par d'autres sources, discutées dans la partie 4.4 du rapport.

4.3 Les questions de la santé des MIE et de leur éventuel retour dans leur pays d'origine méritent d'être mieux prises en compte.

4.3.1 *Sensibiliser les agents responsables de l'évaluation et de la prise en charge à la question de la santé des MIE*

La lettre de mission invitait les inspections à proposer un cadre et des modalités permettant d'évaluer la santé des mineurs et d'intégrer une prise en charge sanitaire spécifique. L'objet de la mission portant essentiellement sur le dispositif d'évaluation et d'orientation des MIE, et non sur leur prise en charge, il n'a pas été possible d'explorer de manière approfondie les questions de santé chez les MIE.

D'après les interlocuteurs de la mission, la plupart des jeunes accueillis dans les conseils généraux ne présentent pas de problèmes de santé particuliers, même si des pathologies graves peuvent parfois être identifiées. A cet égard, les données recueillies par le COMEDE¹⁰⁸ ou dans certains centres de santé accueillant des MIE font ainsi apparaître des problèmes de santé spécifiques chez ces publics, tels que les psycho-traumatismes et les pathologies infectieuses contractées dans le pays d'origine ou lors du parcours migratoire (cf. annexe 20).

Au regard des spécificités sanitaires du public des MIE, les soins et l'accompagnement de ce public sont une des composantes de leur accueil et de leur prise en charge, relevant d'une approche pluridisciplinaire dans des conditions de communication satisfaisantes (interprétariat). Le protocole annexé à la circulaire du 31 mai 2013 prévoit que des questions sur la santé des jeunes leur soient posées dans le cadre de leur évaluation sans toutefois en préciser la nature. A cet égard, il pourrait être utile d'explicitier des items et des conduites à tenir en vue de repérer et de prendre en charge des problèmes nécessitant des soins rapides (par exemple signe d'altération de l'état général, suspicion d'une pathologie contagieuse,...).

Une fois le jeune admis à l'ASE, des actions à plus long terme doivent pouvoir être mises en place : dépistage et prise en charge des pathologies infectieuses (VIH, tuberculose, hépatites virales,...), mise à jour vaccinale, dépistage et prise en charge de pathologies non infectieuses passées inaperçues dans le pays d'origine (diabète...) ou acquises lors du parcours d'exil (syndromes psycho-traumatiques). Une attention particulière doit également s'exercer pour les jeunes non admis à l'ASE présentant un problème de santé (accès aux soins).

De tels dispositifs ont déjà été mis en place dans les départements habitués à ces publics. En tout état de cause, la prise en compte des spécificités sanitaires des MIE suppose une sensibilisation des personnes responsables de l'évaluation de ce public et de sa prise en charge (repérage, conduites à tenir, accès aux soins...) et des partenariats avec les structures de soins et de prévention, ainsi que des liens avec les autorités sanitaires (ARS).

¹⁰⁸ COMEDE (Comité médical des exilés), *Epidémiologie, prévention et bilan de santé*, rapport 2008 Voir aussi rapport d'activité 2011

Ces relations sont utiles, voire indispensables, pour formaliser des conduites à tenir notamment dans le dépistage et la prise en charge des maladies infectieuses (VIH, hépatites virales,...), en cas de suspicion d'une maladie contagieuse (tuberculose, gale,...), ou pour répondre aux interrogations des départements devant l'émergence de nouveaux risques (par exemple la fièvre Ebola¹⁰⁹). Un réseau de correspondants est également nécessaire pour permettre une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée, incluant le domaine des psycho-traumatismes. S'inspirant de ce que font certains départements (annexe 20), ces actions pourraient faire l'objet d'un guide de bonnes pratiques autour du repérage et de la prise en compte des besoins sanitaires des MIE à toutes les étapes de leur parcours, que ce soit au moment de l'évaluation ou de leur prise en charge.

Recommandation n° 28. *Elaborer un guide de bonnes pratiques autour du repérage et de la prise en charge des besoins sanitaires des MIE à toutes les étapes de leur parcours.*

Sensibiliser les intervenants amenés à évaluer et à prendre en charge des MIE à leur besoins spécifiques et favoriser la mise en œuvre d'un réseau de correspondants permettant une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée.

4.3.2 Sensibiliser les agents des services de l'ASE et les juges des enfants à la question du retour des MIE dans leur pays d'origine

Le nombre de retours volontaires de MIE mis en œuvre chaque année est marginal, s'élevant, selon les statistiques de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à 7 en 2013 et 10 en 2012¹¹⁰. Des conseils généraux organisent, par ailleurs, de manière très occasionnelle des retours sans recourir à cet établissement.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce constat.

D'une part, l'idée même d'un retour volontaire dans le pays d'origine est souvent difficile à envisager pour le jeune, qui a parfois enduré un trajet de plusieurs mois pour fuir une situation de détresse économique ou un contexte politique le mettant en danger. C'est notamment le cas des mineurs « mandatés » par leur famille de cette mission d'immigration, famille qui a parfois financé elle-même le parcours, au prix de sacrifice. Certains travailleurs sociaux ont indiqué qu'un tel retour pouvait être vécu comme un « déshonneur » et un échec par le jeune et sa famille.

D'autre part, l'accueil des MIE au titre de la protection de l'enfance, et les articles du CESEDA concernant spécifiquement ces MIE (cf. §4.4) sont davantage orientés vers une logique d'intégration que vers une logique de retour au pays. Ceci n'est pas forcément le cas dans tous les pays européens dont certains envisagent la protection des mineurs non accompagnés sous l'angle de la seule protection de l'asile, et développent une politique assumée en faveur du retour volontaire en cas de refus de la demande d'asile (Pays-Bas), ou de rapatriement assisté, avec ou sans accord de l'intéressé, sous le contrôle du juge (Italie).

¹⁰⁹ Récemment saisie par certains départements de demandes d'informations pratiques sur le risque Ebola, la cellule leur a adressé un document du ministère de la santé (foire aux questions sur le virus Ebola) en complétant pour certains ces informations par les données produites par leur ARS (point épidémiologie, coordonnées de la plateforme d'alertes sanitaires pour le signalement de cas suspects,...).

¹¹⁰ Cette tendance n'est pas nouvelle dans la mesure où en 2005, 24 retours volontaires étaient recensés dont 19 concernant des mineurs roumains, dans le cadre d'un accord franco-roumain de 2002 qui n'est plus en vigueur depuis 2007.

En outre, la mission a pu constater que cette question du retour volontaire est très peu abordée. Elle n'est pas mentionnée dans la circulaire du 31 mai 2013 comme devant être évoquée lors de l'évaluation et elle est quasiment absente des comptes-rendus d'entretien que la mission a consultés. Elle est seulement évoquée dans une circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement¹¹¹. Ce texte indique que les MIE figurent parmi les bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire et que cette procédure se fait sur demande d'un magistrat¹¹².

Enfin, la mise en œuvre d'une aide au retour volontaire pour un mineur peut se révéler difficile pour plusieurs raisons. Un MIE ne sera acheminé vers son pays d'origine que si l'OFII a la garantie qu'il sera pris en charge par une autorité (famille, services sociaux ou association) digne de confiance, et qui sera présente à l'arrivée à l'aéroport. En outre, l'OFII souligne les grandes difficultés rencontrées pour obtenir un laissez-passer consulaire auprès de certains pays, notamment le Maroc et la République démocratique du Congo, qui conduit à renoncer à cette mesure dans environ trois à quatre cas par an, pour une dizaine de retours réalisés.

Quoi qu'il en soit, si une aide au retour peut être envisagée, ce projet ne peut être construit que dans une certaine durée, le temps pour l'OFII d'organiser matériellement le voyage. Ceci place de fait cette mesure dans le temps de la prise en charge, et sous le contrôle d'un juge des enfants.

La mission estime que cette procédure, fondée sur le volontariat, n'est pas appelée à se développer significativement car très peu de MIE y aspirent. Les inspections considèrent néanmoins qu'elle est trop mal connue alors qu'elle peut répondre au souhait de certains jeunes et à leur intérêt. Elle recommande donc une meilleure information des services de l'ASE et des juges des enfants, passant notamment par une mention dans la future circulaire et au cours de la formation évoquée *supra*.

Recommandation n° 29. *Informar les services de l'ASE et les juges des enfants de la faculté de recourir à l'aide au retour volontaire pour les MIE mise en œuvre par l'OFII.*

¹¹¹ Circulaire n° DPM/ACI3/2006/522 cosignée par les ministères en charge de l'intérieur et de la cohésion sociale.

¹¹² Le CESEDA contient des articles concernant l'aide au retour volontaire dans le cadre d'une obligation de quitter le territoire (articles L.331-1, L.512-5 et R.512-1-2) et qui de ce fait, ne concerne pas les MIE.

4.4 La question de l'accès au séjour à la majorité est difficile à appréhender au plan national et mérite des ajustements juridiques et pratiques

4.4.1 Préciser les dispositions juridiques applicables aux MIE dans le CESEDA

En droit français, aucun titre de séjour n'est délivré aux mineurs¹¹³ et contrairement aux mineurs accompagnés de leurs parents, les MIE ne sont pas éloignables jusqu'à leur majorité. La question de la régularité de leur présence au regard du droit au séjour ne se pose qu'à leur majorité. Il n'est donc pas délivré de titre de séjour aux MIE à l'exception de ceux qui, pris en charge avant 16 ans par l'ASE, souhaitent conclure un contrat de travail, notamment pour s'engager dans la voie de l'apprentissage.

Deux articles du CESEDA prévoient des dispositions spécifiques pour la délivrance de titre de séjour aux MIE devenus majeurs (voir détail des dispositions en annexe n° 21)¹¹⁴ :

- l'article L.313-11-2° bis pour les mineurs pris en charge par l'ASE avant l'âge de 16 ans qui ouvre droit à une carte « vie privée et familiale » d'un an renouvelable ;
- l'article L.313-15 pour les mineurs pris en charge par l'ASE entre 16 et 18 ans, introduit par la loi du 16 juin 2011¹¹⁵, qui peut ouvrir droit à une carte « salarié » ou « travailleur temporaire » d'un an renouvelable, dans le cadre d'une admission exceptionnelle au séjour.

Cette dernière disposition visait à combler un vide juridique pour cette catégorie de MIE, inscrit dans un parcours d'insertion dont la situation était antérieurement analysée au regard notamment de l'article L.313-11-7° (vie privée et familiale), mais elle n'a pris en compte que partiellement la situation de ces jeunes, réduisant leur parcours à la seule voie de l'apprentissage ou du travail. Dans les faits, ils peuvent tout aussi bien suivre des études secondaires ou supérieures et relever du statut d'étudiant. La circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers en situation irrégulière a rappelé qu'au titre de son pouvoir discrétionnaire le préfet peut, dans ce cas de figure, délivrer une carte « étudiant »¹¹⁶.

Recommandation n° 30. *Inscrire dans le CESEDA la possibilité de délivrer un titre de séjour « étudiant » sur le fondement de l'article L.313-15.*

¹¹³ Ceci n'est pas le cas dans tous les pays européens. Par exemple, l'Autriche, l'Italie et dans certains conditions la Belgique délivrent un titre de séjour.

¹¹⁴ Mais ils peuvent aussi relever des articles de « droit commun » (par exemple L.313-11-7° ou 313-14).

¹¹⁵ Loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹¹⁶ Elle rappelle les dispositions de l'article L.313-15 en indiquant aux préfets qu'ils « [peuvent] faire un usage bienveillant de ces dispositions dès lors que le mineur étranger isolé a satisfait à l'ensemble des conditions prévues par cet article et que la qualité de son parcours de formation est de nature à lui permettre une insertion durable dans la société française ».

4.4.2 Compléter les données statistiques disponibles et étudier le parcours des MIE en matière de régularisation

La mission déplore que trois ans après l'adoption de l'article L.313-15 du CESEDA, les titres délivrés sur ce fondement ne soient toujours pas codifiés dans l'application AGDREF, privant l'administration de toute statistique quant au recours à cette disposition. En outre, il n'existe pas de codification permettant de distinguer les MIE parmi les bénéficiaires de titres de séjour délivrés sur le fondement des articles « droit commun » (par exemple L.313-11-7° ou L.313-14).

Les seules données disponibles concernent le nombre de titres délivrés aux anciens MIE sur le fondement de l'article L. 313-11-2° bis. Ce chiffre s'élève en 2010 à 256, en 2011 à 372, en 2012 à 569, en 2013 à 681 et en 2014 (4 mois) à 215¹¹⁷.

La DGEF ayant indiqué que les titres délivrés sur le fondement de l'article L.313-15 seraient identifiés par un code spécifique à partir de septembre 2014, la mission ne formule pas de recommandation en ce sens.

Pour pallier ce manque de données, la mission a consulté 16 services de l'immigration et de l'intégration en préfecture dont seule une dizaine, en raison de leur organisation interne, ont été en mesure de donner une vision un peu plus précise.

Dans au moins trois départements, le nombre de demandes de titre de séjour par les anciens MIE semble faible par rapport au nombre de MIE accueillis par les conseils généraux correspondants. Cette constatation est à prendre avec prudence en raison, d'une part, des limites d'AGDREF déjà mentionnées et, d'autre part, de la difficulté d'obtenir des données statistiques fiables pour les prises en charge antérieures au 31 mai 2013. Toutefois, plusieurs facteurs pourraient expliquer cet écart :

- un MIE peut déposer une demande de titre de séjour dans un autre département, dans lequel il vit et qui n'est plus celui dans lequel il a été pris en charge, surtout si le conseil général n'a pas conclu avec lui un CJM. Il n'est par ailleurs pas exclu qu'il existe une forme de « nomadisme » des anciens MIE en direction des départements où les structures associatives (notamment dans le domaine de l'accueil des étrangers et de la régularisation des sans-papiers) sont les mieux implantées et les plus actives pour les aider dans leur démarche de régularisation ;
- à leur majorité, d'anciens MIE peuvent préférer déposer dans un premier temps une demande d'asile, notamment quand ils n'ont pas bénéficié d'un administrateur *ad hoc* avant 18 ans pour formuler leur demande. Ce n'est que si cette démarche n'aboutit pas¹¹⁸, qu'ils demandent leur régularisation sur le fondement des articles L.313-11-2° bis et L.313-15 du CESEDA. Mais ils n'entrent alors souvent plus dans les critères de ces articles car leur demande est déposée au-delà de l'année qui suit leur 18° anniversaire. En cas de délivrance d'un titre, elle se fera selon les dispositions de droit commun et ne sera pas identifiée dans les statistiques portant sur les mineurs ;

¹¹⁷ Les données de l'année 2013 et 2014 ne sont pas définitives à la date du rapport.

¹¹⁸ 33,33 % des demandes de protection formulées par les MIE font l'objet d'une réponse favorable de l'OFPRA (au titre de la convention de Genève ou de la protection subsidiaire), contre 13 % pour le total des demandes tous publics confondus.

- enfin, un ancien MIE qui ne remplit pas les conditions de délivrance d'un titre de séjour sur le fondement des articles L.313-15 et L.313-11-2°bis n'a pas forcément intérêt à déposer une demande qu'il sait vouée à l'échec au risque de se voir délivrer une obligation de quitter le territoire français (notamment en cas de maintien des liens avec le pays d'origine ou d'absence de pièces d'identité authentiques). Il pourra préférer attendre quelques mois pour remplir les conditions de l'admission exceptionnelle au séjour des « autres publics » (cf. circulaire du 28 novembre 2012 précitée).

La mission considère comme nécessaire de faire un bilan de la mise en œuvre des dispositions du CESEDA s'appliquant aux MIE. Ce bilan ne sera envisageable que plusieurs mois après le début de codification des titres délivrés sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA dans AGDREF. Il sera alors possible d'étudier le parcours des anciens MIE devenus majeurs - types de demandes formulées, titres délivrés, géographie des demandes et des taux de refus... - sur la base des statistiques disponibles dans ce traitement et des statistiques de la base @MIE¹¹⁹.

Recommandation n° 31. Faire un bilan des dispositions du CESEDA qui s'appliquent aux MIE dans un délai de 18 mois après le début de la codification dans AGDREF des titres délivrés sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA.

4.4.3 Inciter les acteurs locaux à mieux coordonner leurs interventions

L'articulation entre les dispositions du code du travail et celles du CESEDA

Au moins trois des préfectures interrogées ont indiqué avoir parfois des difficultés à articuler leur intervention avec celle des DIRECCTE se traduisant par le fait que le titre de séjour peut être refusé alors que l'autorisation de travail a été accordée quelques mois plus tôt.

Pour les mineurs pris en charge après l'âge de 16 ans, le second alinéa de l'article L.5221-22 du code du travail¹²⁰ pose le principe que la situation de l'emploi n'est pas opposable à leur demande si les MIE remplissent les conditions posées par l'article L.313-15 du CESEDA pour obtenir la carte « travailleur salarié ». Logiquement, l'UT DIRECCTE et les services préfectoraux doivent dès lors échanger sur le cas du jeune en question ce qui ne semble pas toujours systématique.

Cette difficulté est plus marquée pour l'instruction des demandes des MIE pris en charge par l'ASE avant 16 ans car aucune disposition n'oblige ces services à se consulter (cf. premier alinéa de l'article R.5221-22 du code du travail).

¹¹⁹ Deux des services consultés qui ont constaté une augmentation du nombre de mineurs pris en charge après 16 ans ont évoqué un possible effet d'attractivité suscité par l'adoption de l'article L.313-15. Faute de statistiques, la mission n'est pas en mesure d'informer ou de confirmer cette observation.

¹²⁰ Article R.5221-22 : « Lorsque l'autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'un étranger qui a été pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance mentionné à l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles avant qu'il ait atteint l'âge de seize ans et qui l'est toujours au moment où il présente sa demande.

La situation de l'emploi ne peut être opposée lorsque l'autorisation de travail est demandée par un étranger confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, dès lors qu'il satisfait les conditions fixées à l'article L. 313-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour obtenir la carte de séjour temporaire prévue au 1° de l'article L. 313-10 du même code et portant la mention « salarié » ou la mention « travailleur temporaire » ».

Le taux de refus dans la délivrance des titres de séjour

Deux des départements interrogés ont fait part à la mission de leur incompréhension face à des refus de délivrance de titres de séjour. C'est un objet de préoccupation parce qu'il leur paraît incohérent d'avoir assuré la prise en charge et le suivi éducatif d'un jeune qui n'a pas vocation à rester en France. Par ailleurs, ces refus peuvent se traduire par la prolongation de la prise en charge du jeune par un CJM avec des conséquences financières pour le département.

La mission a constaté qu'il est très difficile d'estimer la proportion exacte des demandes de titres de séjour formulées par des anciens MIE non satisfaites en raison des lacunes de l'outil statistique d'AGDREF (cf. *supra*). Pour les préfectures consultées, un « taux moyen de délivrance » a été calculé par la mission sur trois ans et ne peut que donner un ordre de grandeur des pratiques départementales, mais il varie fortement d'une préfecture à l'autre parmi les huit qui ont pu répondre : de 50 % à 95 % des premières demandes se traduisent par la délivrance d'un titre de séjour, avec une moyenne d'environ 75 %.

Tous les départements consultés indiquent que l'un des principaux motifs de refus réside dans les liens conservés avec la famille demeurée dans le pays d'origine et la difficulté du jeune à démontrer son impossibilité de « faire sa vie » dans ce pays. De fait, à la majorité, la situation juridique du jeune bascule de la logique de prise en charge édictée par le CASF sur le motif de l'isolement en France (est isolé un jeune dont les titulaires de l'autorité parentale ne sont pas en France) à la logique de régularisation conditionnée notamment par l'absence de liens étroits avec son pays d'origine (où peuvent résider ses parents).

Par ailleurs, plusieurs raisons expliquent les écarts constatés entre départements : qualité des dossiers, nationalité des jeunes qui peut jouer à la fois sur la plus ou moins grande difficulté à produire des pièces d'identité probantes¹²¹ et sur leur profil migratoire, mais aussi attitude des acteurs locaux (pratique des services préfectoraux, jurisprudence administrative, milieu associatif...). S'agissant de situations examinées au cas par cas, la mission ne formule pas de recommandations.

Le président du conseil général de l'Essonne a fait part de son souhait d'être personnellement consulté dans le cadre de la demande de titre de séjour d'un ancien MIE pris en charge par son département. Il propose une modification du CESEDA en ce sens. La considère que les structures d'accueil des jeunes sont les mieux à même de donner un avis sur leur insertion dans la société française, conformément à ce que prévoit le CESEDA.

La difficulté à obtenir les documents d'identité probants

Toutes les préfectures ont souligné les difficultés liées à l'absence de documents d'identité probants (documents périmés ou non concordants) et la difficulté à en obtenir de nouveaux auprès des autorités consulaires des pays concernés, en particulier pour les hommes - du fait de la non réalisation du service militaire dans des pays comme l'Arménie ou la Turquie, surtout s'il apparaît qu'il a pu y avoir fraude à la date de naissance.

Cette difficulté à obtenir des documents d'identité explique que le délai d'instruction des demandes déposées par les MIE est généralement plus long, parfois même doublé, par rapport à celui des autres demandes.

¹²¹ Par exemple, dans les pays où le service militaire est obligatoire, il est très difficile pour un jeune garçon d'obtenir un document.

La mission estime nécessaire de sensibiliser les conseils généraux à la nécessité d'engager rapidement après le placement du mineur dans leur service de l'ASE, et en tout état de cause très en amont de la demande de titre de séjour, les démarches nécessaires à la délivrance d'un titre d'identité fiable par les autorités du pays d'origine.

L'instruction des demandes avant l'âge de 18 ans

Certains conseils généraux ont regretté que leur préfecture n'examine pas les dossiers avant la majorité des jeunes d'autant que l'obtention d'un titre de séjour peut avoir des conséquences en matière de conclusion d'un CJM (cf. §1.3.2.2). Plus généralement, ils ont parfois indiqué des difficultés de suivi des dossiers de régularisation.

La mission a constaté que les difficultés de communication entre conseils généraux et préfectures ne sont pas généralisées, et lorsqu'elles existent, peuvent avoir des origines multiples : absence de centralisation par un service de l'ASE des demandes de titres de séjour lorsque les jeunes sont suivis par des secteurs différents de l'action sociale au sein d'un département, absence d'interlocuteur désigné en préfecture comme point d'entrée des demandes des anciens MIE.

En outre, si le CESEDA indique que la délivrance du titre de séjour intervient dans l'année qui suit le 18^e anniversaire du jeune, rien n'interdit aux préfectures d'accepter le dépôt de la demande avant l'âge de 18 ans, afin que le délai d'instruction coure avant la majorité du jeune. C'est le cas d'une demi-douzaine de préfectures interrogées. Cela permet dans certains cas aux conseils généraux de pouvoir décider, « en connaissance de cause », de la nature de l'accompagnement, passée la majorité. S'agissant des jeunes relevant de l'article L.313-15, cette hypothèse n'est toutefois envisageable que dans la mesure où le MIE est engagé depuis au moins six mois dans une « formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle ».

Recommandation n° 32. Adresser une instruction aux préfectures afin :

- *d'organiser un échange régulier avec les UT DIRECCTE sur les dossiers individuels des demandes d'autorisation de travail ;*
- *d'inviter les conseils généraux à engager très en amont de la demande de titre de séjour, les démarches pour la délivrance d'un titre d'identité probant par les autorités du pays d'origine du mineur ;*
- *d'organiser un échange périodique avec les conseils généraux pour le suivi des dossiers de régularisation des MIE ;*
- *d'accepter les dépôts de demandes de titres de séjour des MIE avant leur majorité, afin de réduire au maximum la période pendant laquelle le jeune majeur n'est pas fixé sur sa situation.*

4.5 Le pilotage du dispositif est à renforcer tant au niveau central que déconcentré.

4.5.1 Renforcer la dimension interministérielle du pilotage national

4.5.1.1 La mission MIE et la cellule d'orientation ont des objectifs trop ambitieux au regard des moyens dont elles ont été dotées

La mission « MIE » de la DPJJ, en réalité composée d'un chargé de mission faisant fonction de directeur de projet¹²², s'appuyant sur les deux chargés de mission de la cellule, assure le secrétariat du comité, ainsi que le suivi opérationnel du dispositif. Il encadre par ailleurs la cellule spécifiquement chargée de mettre en œuvre l'orientation des mineurs.

Par lettre de mission du DPJJ du 16 décembre 2013, le directeur de projet « MIE » s'est vu attribuer une responsabilité très étendue (annexe n° 22) allant de l'encadrement de la cellule nationale d'orientation jusqu'à la préparation de l'évolution du dispositif dans son ensemble.

Pour sa part, la cellule nationale s'est vu confier des missions très larges qu'elle a été à ce jour dans l'impossibilité de remplir dans leur intégralité, compte tenu de ses moyens : diffusion des bonnes pratiques en matière de prise en charge, appui à la mise en place de « plateformes départementales de coordination », identification de ressources, aide à la recherche des familles et à la conduite des enquêtes, organisation et coordination des programmes d'accueil de MIE dans le cadre de l'article L.228-5 du CASF, représentation de la France dans les rencontres et instances communautaires et internationales, participation avec les ministères concernés à la lutte contre la fraude documentaire et les réseaux de l'immigration clandestine.

Grâce à une activité soutenue du directeur de projet et des deux chargées de mission arrivées respectivement en septembre 2013 et janvier 2014¹²³, la cellule a pu mettre en place le dispositif et en évaluer avec précision certaines failles, notamment à travers deux groupes de travail « financement » et « évaluation » créés par le comité de suivi au cours du premier semestre 2014.

Faute d'effectifs adaptés et de légitimité interministérielle, les autres tâches assignées à la mission ou à la cellule n'ont pu être assurées. Il s'agit en particulier de celles qui échappent complètement à la DPJJ, voire au ministère de la justice, tels que les volets de la politique migratoire, alors même que la lettre de mission recommande une participation avec les ministères concernés à la lutte contre la fraude documentaire et les réseaux de l'immigration clandestine.

Les inspections considèrent que les objectifs de la mission MIE de la DPJJ et de sa cellule d'orientation doivent être recentrés et repensés au regard de leurs recommandations :

- la cellule doit aider la décision des parquets en matière d'orientation, recenser les MIE, et alimenter la base @MIE et apporter un appui aux acteurs de terrain dans la mise en œuvre de l'orientation ;

¹²² L'actuel titulaire du poste est arrivé en novembre 2013. Il est directeur de service hors classe détaché sur un emploi de directeur fonctionnel du 1^{er} groupe. Le précédent titulaire, administrateur civil, en poste du 1^{er} janvier 2011 au 22 novembre 2013, avait le titre de directeur de projet mais il ne s'agissait pas d'un emploi fonctionnel.

¹²³ La DPJJ a annoncé le recrutement d'un troisième chargé de mission au 1^{er} septembre 2014.

- plus largement, la mission doit encadrer la cellule, piloter le suivi statistique, recenser les bonnes pratiques et assurer la coordination interministérielle.

Cette organisation suppose un repositionnement et un renforcement des moyens humains et implique de :

- redéfinir le profil du poste de chef de la mission en le confiant à un directeur de projet nommé sur un emploi fonctionnel, issu d'un corps de hauts fonctionnaires. Il serait désigné par le Premier ministre, signataire de la lettre de mission lui fixant des objectifs annuels. Ce poste viendrait en remplacement de celui de l'actuel chargé de mission, qui quittera ses fonctions le 1er septembre 2014. Sa première mission serait de rédiger la nouvelle circulaire préconisée par le présent rapport avec le concours des directions des différents départements ministériels concernés ;
- créer un poste d'adjoint au directeur de projet, agent de catégorie A, issu d'une autre administration d'origine que celle du directeur, et chargé de le seconder.

***Recommandation n° 33.** Repositionner le poste de chargé de mission MIE sur un emploi fonctionnel de directeur de projet, placé auprès du directeur de la PJJ et missionné par une lettre du Premier ministre, et le doter d'un adjoint de catégorie A ayant une expérience ministérielle complémentaire.*

4.5.1.2 Le comité de suivi mérite d'être élargi et ses réunions mieux préparées pour devenir une instance de dialogue et d'orientation

Le comité de suivi associe les trois ministères signataires du protocole, le ministère des affaires étrangères, l'ADF, plusieurs présidents de conseils généraux, le président de la conférence des procureurs de la République, l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, trois des principales associations concernées (Croix-Rouge, FTDA et Cimade) et des personnalités qualifiées. Il a permis, pour la première fois, de créer un lieu d'expression pour les acteurs. Installé le 22 juillet 2013, il s'est ensuite réuni à deux reprises en un an de fonctionnement¹²⁴ pour faire un état des lieux de la mise en œuvre du protocole et des difficultés rencontrées.

Cette instance, qualifiée initialement d'« opérationnelle », a en pratique une fonction de suivi et d'évaluation du dispositif. Du fait de la présidence par le seul ministère de la justice, les autres ministères s'y sont très inégalement investis, ne permettant pas de toujours répondre de manière concrète aux questions soulevées.

En outre, plusieurs interlocuteurs utiles pour le pilotage du dossier ne sont pas représentés au comité, comme la DCPAF pour le ministère de l'intérieur et la DACG pour le ministère de la justice. Dès lors, les questions récurrentes comme celles posées par les conseils généraux sur le contrôle documentaire ne peuvent y recevoir aucune réponse précise. Pour le ministère des affaires étrangères, si la direction de la mondialisation peut répondre sur les relations avec les pays d'origine, la mission des visas est absente alors que beaucoup de questions portent sur des sujets qui la concernent directement.

¹²⁴ 18 septembre 2013 et 9 janvier 2014.

La coordination des services de l'Etat en amont des comités de suivi pourrait être renforcée par des réunions préparatoires régulières, permettant d'assurer l'instruction des sujets évoqués.

***Recommandation n° 34.** Assurer une meilleure coordination des services de l'Etat et associer au comité de suivi les représentants de toutes les directions concernées, en particulier la DCPAF pour le ministère de l'intérieur, la DACG pour le ministère de la justice et les directions compétentes du ministère des affaires étrangères.*

4.5.1.3 Le champ de la circulaire doit être élargi à d'autres ministères

La circulaire du 31 mai 2013 n'aborde que la phase d'évaluation, de mise à l'abri, et d'orientation sous l'angle de la coordination entre les services de l'ASE et les parquets, sous le seul timbre de la garde des sceaux.

Le présent rapport mentionne à plusieurs reprises la nécessité de la compléter sur certains points et de l'enrichir des questions relatives, en amont, au contrôle aux frontières et à la lutte contre les filières, ainsi qu'en aval, à la régularisation et au retour.

Cette vision d'ensemble doit être portée par une circulaire du Premier ministre, élaborée grâce à un travail de concertation interministérielle. Ce texte serait indispensable pour coordonner l'action des différents services de l'Etat : services de la PAF, consulats, autorités judiciaires, préfetures, et rappeler en la précisant, leur articulation avec les services de l'ASE.

***Recommandation n° 35.** Elaborer une nouvelle circulaire signée du Premier ministre à destination des administrations centrales concernées, des préfets et des procureurs généraux qui préciserait les normes applicables, les procédures et les pratiques à adopter pour l'ensemble des acteurs administratifs et judiciaires.*

4.5.2 Perfectionner le suivi statistique en appui du pilotage national

Le pilotage national doit pouvoir s'appuyer sur des outils de connaissance statistiques efficaces. Le suivi statistique des MIE peut être envisagé sous trois angles : l'arrivée, l'évaluation et l'orientation (1), leur prise en charge par l'ASE (2), le parcours à leur sortie (3).

Concernant le premier point et comme évoqué en première partie, le suivi statistique des MIE s'est significativement amélioré sur le premier point avec la mise en place de la base @MIE. Alors qu'on disposait de sources de données de qualité variable, dont aucune ne permettait précisément de se figurer l'ampleur des flux, la base @MIE fournit une estimation assez fiable du nombre de MIE admis à l'ASE, les données produites par l'ASP donnant par ailleurs un ordre d'idée des flux de jeunes ayant fait l'objet d'une évaluation (cf. annexe 3).

Mais cette amélioration comporte des limites auxquelles la mission s'est confrontée pour apprécier la manière dont l'évaluation et l'orientation sont mises en œuvre sur le territoire et mesurer leur degré d'homogénéité. Le fonctionnement du dispositif pourrait être mieux connu de deux manières :

1 - par la mise en place d'indicateurs portant sur l'activité des services qui évaluent l'ensemble des jeunes isolés étrangers se présentant à l'ASE. Un groupe de travail rassemblant des départements volontaires et piloté par la cellule nationale pourrait définir les indicateurs pertinents à déployer auprès de tous les conseils généraux (nombre de personnes évaluées, nature des investigations réalisées, taux d'admission à l'ASE etc.). Généraliser de tels indicateurs serait utile, mais nécessiterait un important travail d'accompagnement pour la mission PJJ ;

2 - La base @MIE pourrait être mieux exploitée, en particulier sur l'estimation des délais de l'évaluation. Elle pourrait par ailleurs être enrichie par la collecte de données supplémentaires sur les jeunes admis à l'ASE, par exemple la date à laquelle le jeune orienté est effectivement accueilli par le département de placement, voire les sorties si une telle option est retenue (cf. recommandation 28).

Concernant le deuxième point, dans le cadre des obligations légales des collectivités en matière de remontées statistiques¹²⁵, la DREES réalise chaque année une enquête sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale. Avec l'introduction d'un indicateur dédié aux mineurs et aux majeurs isolés étrangers bénéficiaires d'un CJM, la DREES complètera les données issues de la base @MIE par une estimation au 31 décembre des effectifs pris en charge à l'ASE (données de « stock »). Ces données ont été demandées au 31 décembre 2013, mais n'ont pas encore été publiées au moment du présent rapport.

Par ailleurs, certains conseils généraux soulignent l'impossibilité de distinguer parmi les bénéficiaires de leur prestation d'aide sociale le public des MIE, en raison de l'interdiction au regard du droit des traitements automatisés, d'identifier un public sur un critère sans objet avec la finalité du traitement, en l'occurrence la nationalité. Face à cette impossibilité, certains utilisent le critère du « mineur sans référents parentaux sur le territoire » pour aboutir à cette identification, qui bien qu'imparfait, recouvre globalement le public des MIE. Mais ce dernier présente deux limites : d'une part à la marge il inclut des orphelins de père et de mère qui ne sont pas des MIE, d'autre part il exclut les MIE dès lors qu'ils bénéficient d'une mesure de tutelle.

Face à cette difficulté juridique, l'ADF demande une modification des articles R1614-28 à R1614-35 du CGCT¹²⁶ et de l'annexe du décret n° 2011-222 du 28 février 2011. Cette annexe, qui dresse la liste des informations transmises anonymement aux observatoires départementaux et à l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), ne permet pas d'identifier les MIE parmi les publics pris en charge.

Cet observatoire, dont le système de remontées d'information est cours de construction, pourrait à plus long terme intégrer une nouvelle donnée concernant les MIE dans le dispositif de remontées des données prévu par la loi du 5 mars 2007, ce qui permettrait de mieux connaître leur parcours au sein de la protection de l'enfance. Cela impliquerait de modifier l'annexe du décret précité, sous réserve de démontrer la conformité et la proportionnalité de cette nouvelle donnée au regard de la finalité des traitements.

En attendant cette modification, l'observatoire pourrait aider la PJJ dans le cadre d'un travail sur l'identification statistique des MIE dans les systèmes d'information des conseils généraux.

¹²⁵ Articles L1614-7, R1614-28 à R1614-35 du CGCT.

¹²⁶ Ces articles organisent la transmission obligatoire à l'Etat de données statistiques en matière d'aide sociale.

Concernant le troisième point, une amélioration est attendue avec la codification dans AGDREF des demandes de titres sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA (cf. 4.4).

4.5.3 Renforcer la coordination des acteurs locaux

Contrairement à ce qui était prévu, le pilotage local du dispositif a été très peu assuré par les services de l'Etat.

La note du 3 juin 2013 du directeur de la PJJ, adressée à ses directeurs interrégionaux et territoriaux, leur confiait explicitement un rôle de coordination : « *Si le rôle des parquets sera déterminant pour la réorientation des MIE dans le rôle de rééquilibrage de la charge financière qu'entraînent leur accueil et leur accompagnement pour les départements, je vous confirme le rôle de coordination de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, au niveau central comme au niveau territorial.* »¹²⁷. Cette note demandait à ce titre aux directeurs territoriaux de prendre l'initiative d'une réunion des acteurs du département autour du préfet. La mission a constaté que cette directive n'a pas partout été suivie d'effet. Les services territoriaux de la PJJ ont en général rencontré des difficultés pour assurer cette coordination et ont parfois été réticents à s'impliquer dans la mesure où, d'une part, les missions de la PJJ ont été recentrées sur le champ pénal depuis la réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 et où, d'autre part, cette direction a connu une réduction de ses effectifs au niveau départemental.

Par ailleurs, les préfets n'ont été destinataires d'aucune instruction ni information alors qu'ils ont à jouer un rôle dans la mobilisation des services de l'Etat.

Des initiatives locales de coordination ont cependant été prises. Dans plusieurs des départements visités ou contactés, des protocoles locaux de coordination ont été conclus, le plus souvent à l'initiative du parquet ou du conseil général. Ces protocoles organisent la répartition des rôles et les échanges d'informations entre les acteurs. Ils sont nécessaires pour mettre en place des circuits tels que ceux de la vérification documentaire qui nécessitent l'intervention conjointe de plusieurs acteurs : conseils généraux, parquets, préfetures, services de police, et requièrent la définition d'un cadre juridique précis. La mission a aussi relevé que quelques préfetures ont organisé une réunion avec tout ou partie des acteurs du sujet dans le courant de l'automne ou plus récemment, suite au passage de la mission, pour examiner les difficultés rencontrées.

La mission constate que ces protocoles, lorsqu'ils existent, facilitent les relations entre les différents acteurs, sécurisent les procédures et contribuent à donner une cohérence aux politiques locales. Ils peuvent aborder différents volets : l'organisation de la mise à l'abri et de l'évaluation, la politique locale de lutte contre la fraude et les réseaux, la coordination des services de l'Etat et du conseil général lors de la prise en charge et de l'accès à la majorité des MIE (scolarisation, insertion professionnelle, régularisation etc.).

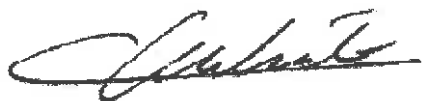
Comme évoqué *supra*, la mission estime essentiel que les préfets organisent cette coordination locale à plusieurs étapes :

¹²⁷ Le décret n° 2010-2014 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ prévoit en son article 7 que « *les directions territoriales de la PJJ sont chargées de la participation à la coordination des acteurs de la justice civile et pénale des mineurs* ».

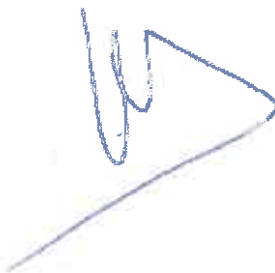
- Au stade de l'évaluation, par la mise en réseau des services des conseils généraux avec le procureur de la République et les services de l'Etat chargés des investigations complémentaires, afin d'optimiser leurs délais et leurs conditions de réalisation ; l'échange d'informations dans le cadre de cette concertation permettrait également au procureur de la République de renforcer l'efficacité de sa politique de lutte contre la fraude et les réseaux ;
- Durant la prise en charge du mineur, en vue de sensibiliser les services de l'ASE à la nécessité d'engager le plus en amont possible de la majorité les démarches d'obtention de documents d'identité probants auprès des autorités du pays d'origine, et le cas échéant, les démarches de demande d'autorisation de travail ;
- En vue de préparer la demande de titre de séjour, par la constitution du dossier de demande quelques mois avant le 18^{ème} anniversaire du jeune et si sa situation particulière le permet.

Recommandation n° 36. Systématiser la signature de protocoles locaux, organisant l'intervention et les échanges des acteurs sur les différents volets de la politique d'accueil des MIE.

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires



Julien EMMANUELLI
Inspecteur général
des affaires sociales



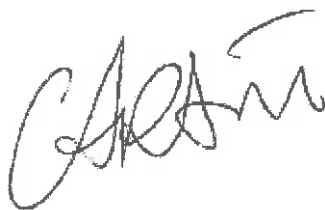
Marie-Hélène DEBART
Inspectrice générale
de l'administration



Bernard MESSIAS
Inspecteur des services judiciaires



Charlotte CARSIN
Inspectrice des affaires sociales



Sophie PLANTÉ
Inspectrice de l'administration



Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Renommer, dans le protocole d'évaluation annexé à la circulaire, l'évaluation dite « de la minorité et de l'isolement » en évaluation « de la minorité et de la situation de danger ou du risque de danger » ; indiquer que la notion de danger ne se réduit pas à la seule notion d'isolement entendue comme l'absence de représentant légal sur le territoire national. 42
- Recommandation n° 2.** Rappeler la distinction entre fraude documentaire et fraude à l'identité, et indiquer que l'authenticité des documents prévue à l'article 47 du code civil n'entraîne pas une présomption d'identité. 43
- Recommandation n° 3.** Préciser aux juridictions que l'état de minorité applicable aux jeunes isolés étrangers se trouvant sur le sol national se détermine au regard de la loi française, sous réserve de leur appréciation souveraine..... 45
- Recommandation n° 4.** Rappeler aux parquets que les expertises médicales de l'âge doivent intervenir uniquement dans le champ judiciaire, soit en cas de suspicion d'infraction pénale, soit en application des dispositions du code civil en matière de protection de l'enfance en danger, et que dans ce cas, elles relèvent des frais de justice. ..
..... 46
- Recommandation n° 5.** Rappeler aux présidents des conseils généraux qu'au terme des cinq jours du recueil provisoire d'urgence (article L. 223-2 CASF), ils doivent prendre une décision quant à la suite à donner à la demande du jeune. 46
- Recommandation n° 6.** Rappeler aux présidents des conseils généraux l'obligation légale de motiver leurs décisions et de les notifier à leurs destinataires en indiquant les délais et voies de recours applicables ainsi que la possibilité pour les destinataires de saisir directement le juge des enfants. 47
- Recommandation n° 7.** Mettre en œuvre de manière effective la notification par l'autorité judiciaire des mesures de non-lieu à assistance éducative aux jeunes isolés étrangers. 47
- Recommandation n° 8.** Recommander aux conseils généraux d'informer systématiquement le jeune non admis des dispositifs sociaux existants ainsi que de la nécessité et des moyens de régulariser sa situation au regard du droit au séjour. 48
- Recommandation n° 9.** Rappeler explicitement dans une nouvelle circulaire que les décisions d'orientation doivent tenir compte en premier lieu de l'intérêt de l'enfant. 49
- Recommandation n° 10.** Assurer aux jeunes non francophones de pouvoir réaliser les entretiens dans une langue qu'ils maîtrisent, le cas échéant en recourant à un service d'interprétariat par téléphone. 54
- Recommandation n° 11.** Charger les préfets de région d'engager une concertation avec les conseils généraux en vue de mutualiser la réalisation des entretiens d'évaluation sociale. 57

- Recommandation n° 12.** Mettre en œuvre dans les meilleurs délais possibles un projet de formation par l'ENPJJ avec le concours de l'OFPPA, destinée à l'ensemble des personnels chargés des entretiens d'évaluation sociale..... 58
- Recommandation n° 13.** Charger la mission PJJ d'étudier les modalités de recours à la ressource documentaire de l'OFPPA par les personnels chargés de l'évaluation sociale. 58
- Recommandation n° 14.** Charger la mission MIE d'élaborer un référentiel d'évaluation en lien avec l'ENPJJ et l'OFPPA, en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes. 58
- Recommandation n° 15.** Indiquer, d'une part, que les experts en matière de fraude documentaire et à l'identité sont les analystes en fraude documentaire et à l'identité de la police aux frontières et d'autre part que le conseil général peut, au stade du recueil provisoire d'urgence, solliciter leur expertise par l'intermédiaire du préfet, et non par celui du seul parquet. 59
- Recommandation n° 16.** Déclencher l'expertise documentaire concomitamment avec la réalisation de l'entretien social et systématiquement en cas de doute sur l'âge..... 60
- Donner pour mission aux préfets de zone, avec la DCPAF, de mettre en place un plan d'action, décliné au niveau départemental, pour que le réseau des AFDI réponde aux demandes d'expertise documentaire dans les délais les plus brefs, dans la mesure du possible dans le délai des cinq jours du RPU, éventuellement prolongé par une OPP de huit jours. 60
- Recommandation n° 17.** Clarifier le cadre juridique dans lequel le conseil général pourrait recourir aux services de police et de gendarmerie pour réaliser des investigations sur l'identité en comparant les empreintes du jeune avec celles conservées dans AGDREF, VISABIO et VIS..... 63
- Recommandation n° 18.** Effectuer un bilan quantitatif et qualitatif des investigations relatives à l'état civil dans le pays d'origine réalisées grâce aux crédits Frontex, et étudier la possibilité d'étendre ces investigations à d'autres pays. 64
- Recommandation n° 19.** Rappeler aux départements l'obligation de signaler au parquet les fraudes documentaires et à l'identité, ainsi que la faculté de porter plainte et de se constituer partie civile en cas de préjudice. 64
- Recommandation n° 20.** Saisir le conseil supérieur de la médecine légale pour analyser les pratiques et dégager une doctrine commune de l'examen médical de l'âge.... 67
- Recommandation n° 21.** Rappeler le caractère résiduel et subsidiaire des expertises médicales d'âge, les restreindre aux cas où l'évaluation sociale et les investigations documentaires n'ont pas permis d'établir la minorité du jeune isolé étranger et les réaliser exclusivement dans les UMJ dans les conditions précisées par la circulaire et rappelées par le HCSP. 67
- Recommandation n° 22.** Demander aux départements d'alerter systématiquement la cellule nationale des cas où les délais d'exécution de l'OPP d'orientation dépasse 15

jours afin qu'elle dispose d'un indicateur mesurant l'inexécution et les délais excessifs d'exécution des décisions de placement...... 69

Confier à la cellule la mission de mobiliser rapidement les autorités administratives et judiciaires des départements de départ et d'accueil pour résoudre les situations de blocage...... 69

Recommandation n° 23. *Recommander au parquet du département vers lequel le jeune est orienté de ne procéder que de manière exceptionnelle à de nouvelles investigations et de saisir le juge des enfants.* 70

Recommandation n° 24. *Inclure dans le protocole d'évaluation la nécessité d'identifier et de signaler aux autorités judiciaires d'éventuelles contre-indications à l'orientation.* 71

Recommandation n° 25. *Limiter au maximum les orientations qui créent des chassés-croisés entre départements et maintenir les efforts de régionalisation, en perfectionnant les outils de régulation de la cellule nationale et en mesurant mieux l'atteinte de ces objectifs par des indicateurs dédiés.*..... 72

Recommandation n° 26. *Améliorer l'information des parquets et des conseils généraux sur les méthodes de suivi des effectifs et de choix des lieux de placement de la cellule nationale.* 73

Recommandation n° 27. *Faire valider par le comité de suivi la méthode de régulation retenue, le cas échéant, modifier l'arrêté du 6 septembre 2013 pour conserver les données jusqu'à la majorité du jeune.* 74

Recommandation n° 28. *Elaborer un guide de bonnes pratiques autour du repérage et de la prise en charge des besoins sanitaires des MIE à toutes les étapes de leur parcours.* 76

Sensibiliser les intervenants amenés à évaluer et à prendre en charge des MIE à leur besoins spécifiques et favoriser la mise en œuvre d'un réseau de correspondants permettant une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée...... 76

Recommandation n° 29. *Informers les services de l'ASE et les juges des enfants de la faculté de recourir à l'aide au retour volontaire pour les MIE mise en œuvre par l'OFIL...* 77

Recommandation n° 30. *Inscrire dans le CESEDA la possibilité de délivrer un titre de séjour « étudiant » sur le fondement de l'article L.313-15.*..... 78

Recommandation n° 31. *Faire un bilan des dispositions du CESEDA qui s'appliquent aux MIE dans un délai de 18 mois après le début de la codification dans AGDREF des titres délivrés sur le fondement de l'article L.313-15 du CESEDA.*..... 80

Recommandation n° 32. *Adresser une instruction aux préfectures afin :* 82

- d'organiser un échange régulier avec les UT DIRECCTE sur les dossiers individuels des demandes d'autorisation de travail ;..... 82

- d'inviter les conseils généraux à engager très en amont de la demande de titre de séjour, les démarches pour la délivrance d'un titre d'identité probant par les autorités du pays d'origine du mineur ; 82

- d'organiser un échange périodique avec les conseils généraux pour le suivi des dossiers de régularisation des MIE ; 82

- d'accepter les dépôts de demandes de titres de séjour des MIE avant leur majorité, afin de réduire au maximum la période pendant laquelle le jeune majeur n'est pas fixé sur sa situation..... 82

Recommandation n° 33. Repositionner le poste de chargé de mission MIE sur un emploi fonctionnel de directeur de projet, placé auprès du directeur de la PJJ et missionné par une lettre du Premier ministre, et le doter d'un adjoint de catégorie A ayant une expérience ministérielle complémentaire..... 84

Recommandation n° 34. Assurer une meilleure coordination des services de l'Etat et associer au comité de suivi les représentants de toutes les directions concernées, en particulier la DCPAF pour le ministère de l'intérieur, la DACG pour le ministère de la justice et les directions compétentes du ministère des affaires étrangères. 85

Recommandation n° 35. Elaborer une nouvelle circulaire signée du Premier ministre à destination des administrations centrales concernées, des préfets et des procureurs généraux qui préciserait les normes applicables, les procédures et les pratiques à adopter pour l'ensemble des acteurs administratifs et judiciaires..... 85

Recommandation n° 36. Systématiser la signature de protocoles locaux, organisant l'intervention et les échanges des acteurs sur les différents volets de la politique d'accueil des MIE. 88