

« LES MINEURS NON-ACCOMPAGNES

Un challenge pour notre département »

Avis de la Commission Jeunesse, Education, Vie Citoyenne

Rapporteur(s) : Gérard LECA

Mai 2019

Actualisé le 05 novembre 2019

QU'EST-CE QU'UN M.N.A. ?

Au plan juridique

« La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a rappelé la notion de « *mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille* » au sein de l'article L. 221-2-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les articles L112-3 et L221-2-2 du CASF précisent que s'agissant de jeunes « *privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille* », ils entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance et relèvent donc à ce titre de la compétence des départements.

Cette notion était déjà introduite dans la loi du 5 mars 2007 qui, elle-même, s'inspirait déjà du concept développé dans l'article 20-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat* ».

Par ailleurs, la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection a posé la notion de « *mineur non accompagné* » et l'a définie dans son article 2 (§I).

Lors du comité de suivi du 7 mars 2016, le garde des Sceaux a souhaité modifier la dénomination de M.I.E. en M.N.A. pour être en adéquation avec la directive européenne, mettant ainsi l'accent sur la protection de l'enfance avant toute chose.

La dépêche conjointe D.A.C.G.-D.P.J.J. et D.A.C.S. du 11 juillet 2016 concernant l'application des dispositions de l'article 375-5 du Code civil et de l'article L.221-2-2 du Code de l'action sociale et des familles rappelle que ***le mineur non accompagné est soit un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit un mineur laissé seul sur le territoire français.***

La privation de la protection de la famille s'entend lorsque aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent. Afin de faire obstacle à toute exploitation ou emprise, une attention particulière doit être portée quant aux motivations de cette personne qui doit agir dans l'intérêt exclusif de l'enfant. Le fait qu'un mineur ne soit pas considéré comme isolé ne l'empêche pas de bénéficier des dispositifs de protection de l'enfance.

Les mineurs non accompagnés bénéficient des dispositions relatives à la protection de l'enfance. »¹

¹¹ In « FAQ Mineurs non accompagnés » - Ministère de la justice.

« La France, de même que d'autres Etats-membres de l'Union européenne, accueille sur son sol plusieurs milliers de jeunes étrangers isolés, mineurs et jeunes majeurs. Ils seraient plus de 20 000 à ce jour. Ce phénomène, dont l'ampleur se confirme depuis une quinzaine d'années, apparaît durable. Les mineurs isolés étrangers - et dans certains cas les jeunes majeurs isolés – relèvent clairement du droit commun de la protection de l'enfance, comme le précise l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles, s'agissant de jeunes «*privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*», et par conséquent de la compétence des départements. »².

De sa minorité découle une incapacité juridique, et de l'absence de représentant légal une situation d'isolement et un besoin de protection.

Il n'existe pas de statut juridique propre aux M.N.A. Ces derniers se trouvent donc à un croisement, relevant à la fois du droit des étrangers et, au titre de l'enfance en danger, du dispositif français de protection de l'enfance, qui ne pose aucune condition de nationalité. Cette dualité imprègne l'ensemble des enjeux liés à la problématique des M.N.A. Pourtant, le statut d'enfant doit prévaloir, conformément aux engagements de la France, au titre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Les institutions européennes emploient le terme de « *mineurs non accompagnés* » et excluent de leur définition les mineurs ressortissants d'États-membres de l'Union européenne.

Statistiques et profils

Depuis quelques années, les données relatives aux mineurs non-accompagnés sont relativement cohérentes entre les diverses sources.

Ainsi, selon un rapport de l'Agence Nationale de l'évaluation et de la qualité des Etablissements et services Sociaux et Médico-sociaux (ANESM) du 7 septembre 2017 :

*« En France métropolitaine, le nombre de mineurs non accompagnés a augmenté de façon constante depuis le début des années 2000. Les estimations récentes produites par l'Assemblée des Départements de France (ADF) situaient le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) dits « mineurs isolés étrangers » (MIE) entre 8000 et 10000 sur le territoire. **De nouveaux outils permettent aujourd'hui d'avoir une approche chiffrée plus conforme à la réalité.** Ainsi, les chiffres de la Mission mineurs non accompagnés (MMNA) indiquent, pour l'année 2016, le nombre de 8054 mineurs (contre 5033 pour l'année 2014) pour lesquels la minorité et l'isolement ont été reconnus. Cependant, **l'ADF indique qu'il y a actuellement 13000 mineurs non accompagnés accueillis dans le dispositif de protection de l'enfance, auxquels s'ajoutent environ 5000 situations d'anciens MNA devenus jeunes majeurs, accueillis en établissements et services sous le régime du contrat jeune majeur (CJM), et environ 2400 personnes se déclarant MNA, bénéficiant à ce titre d'une évaluation de leur minorité et de leur isolement.** De nombreux rapports abordant la situation et les besoins des MNA ont été produits au cours des dernières années, préconisant une évolution substantielle dans les principes et les modalités d'accueil et d'accompagnement des MNA. La feuille de route ministérielle pour la protection de l'enfance 2015-2017 et la Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant insistent également sur la nécessaire évolution des politiques publiques et des pratiques des établissements/ services d'accueil ».*

² Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation - NOR : JUSF1314192C (Annexe 2)

De même, selon la lettre de l'Observatoire national de l'action sociale (O.D.A.S.) de janvier 2018 :

*« Le nombre de mineurs et jeunes majeurs confiés aux services départementaux avait augmenté de 19 % en 2015. Le mouvement s'est accéléré en 2016 à la suite, en particulier, du démantèlement de la Lande de Calais. Le nombre de Mineurs Non-Accompagnés (MNA) et jeunes majeurs étrangers accueillis a ainsi cru de 25 % en 2016 : **au 31 décembre 2016, 14000 MNA et 6000 jeunes majeurs étrangers étaient ainsi pris en charge par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.** L'augmentation continue en 2017, avec des arrivées en provenance d'autres pays en guerre. Et **ces chiffres ne reflètent pas l'intégralité de l'activité des départements, qui ont également à charge l'évaluation des situations.** Au second trimestre 2016, la moitié des jeunes évalués étaient estimés majeurs et n'étaient donc pas confiés aux départements. **L'évolution des effectifs est très contrastée selon les départements.** Les écarts sont liés essentiellement à l'application depuis 2013 de la clé de répartition définie par la Mission MNA du Ministre de la Justice. Cette clé, qui vise à harmoniser le nombre de prises en charge en départements, est calculée chaque année à partir de la part de la population de moins de 19 ans et du nombre de MNA accueillis l'année précédente par le département. ».*

Enfin, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés indiquait pour sa part, en décembre 2018, que :

*« Selon les données publiques, **14 908 enfants non-accompagnés ont été reconnus comme tels sur le territoire français et signalés à la cellule du ministère de la justice au cours de l'année 2017**, soit une augmentation de 85% par rapport à l'année 2016. Ces enfants étaient très majoritairement des garçons, âgés entre 16 et 18 ans. Les données recueillies auprès des services compétents, dans le cadre de cette étude, rendent compte de la diversité des pays d'origine représentés (...), **avec des différences notables d'un département à l'autre (...).** En tendance, les professionnels consultés signalent une augmentation récente de la proportion de jeunes originaires de pays d'Afrique sub-saharienne francophone, notamment de Guinée, de Côte d'Ivoire ou encore du Mali ; ce que les données nationales reflètent également ».*

NB : Il convient de noter, par ailleurs, que la plupart des études soulignent les importantes disparités existant entre les différents départements.

Ces chiffres ont drastiquement augmenté depuis 2018. Ainsi, au 15 octobre 2019, les données d'Eurostat font état, pour la France, de 24.175 demandeurs et primo-demandeurs d'asile. Il convient en outre de relever, conformément aux mêmes indicateurs d'Eurostat, que le profil des M.N.A. dans les pays européens est sensiblement le même. Une très grande majorité d'entre eux sont des garçons (70 à 95% selon les pays). On note cependant la présence de jeunes filles migrantes, dont la vulnérabilité implique une attention particulière.

Enfin, selon le Pôle MNA de l'ADDAP 13, les jeunes sont globalement volontaires, ont un bon niveau et sont avides d'apprendre.

LA QUESTION ÉTHIQUE

Compte tenu de l'actualité et de la situation tendue au plan international, la contrainte juridique reste confrontée au positionnement moral. Pour le droit il est d'abord un enfant, mais pour l'opinion publique le point de vue reste nuancé.

De même la question humanitaire est prégnante. Le point de vue des associations, recueilli par la voix du Collectif MIE 13 qui regroupe nombre d'entre elles, est éclairant sur ce point (ci-annexé avec l'accord préalable du Collectif).

Les associations jouent leur rôle de groupe de pression et, plus généralement, l'initiative privée a historiquement joué son rôle dans la sphère du travail social³.

Mais sur cette question on constate le meilleur et le pire : bonne volonté, bons sentiments, romantisme, improvisation, mauvaise conscience coloniale, humanité, bienveillance, etc. Et bien sûr, les positions de rejet, de ségrégation, d'identité supposée, d'idéologies, qui ont toujours accompagné les arrivées de migrants. Ce travail n'est pas le meilleur endroit pour débattre de ces questions, aussi nous ne le ferons pas mais il était impossible de ne pas évoquer cette question qui impactera les choix politiques.

LE DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE

Aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, les Bouches-du-Rhône sont liées à l'immigration. Marseille n'est-elle pas née du mariage d'un étranger avec une autochtone ?

L'arrivée en nombre des premiers mineurs isolés étrangers y est relativement récente et il faut attendre le milieu des années 90 et l'entrée en vigueur en France de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant pour que leur prise en charge soit considérée comme une urgence sociale et sanitaire.

A Marseille leur accueil est indissociable de l'initiative Jean-Pierre Deschamps, ancien président du tribunal pour enfants (de 1992 à 2000). Il est à l'initiative de la création de l'Association Jeunes Errants en 1995 après avoir fait appel à la prévention spécialisée à titre expérimental, Il s'agissait d'accueillir pour protéger, accompagner et éclairer la décision du juge. Jeunes Errants accueillait entre 100 et 150 situations par an et a été à l'initiative de la constitution du Réseau euro-méditerranéen pour la protection des mineurs isolés (R.E.M.I.) pour chercher des solutions collectives via des coopérations internationales.

En octobre 2008, l'association cesse son activité. Le Syndicat de la magistrature ainsi que des avocats et acteurs associatifs s'émeuvent de la judiciarisation des prises en charge de ces jeunes. En décembre 2008, l'Etat, la Justice, les collectivités territoriales et les associations mettent en place une plateforme de coordination départementale pour la prise en charge des mineurs et réfléchissent à la création d'un dispositif pouvant prendre le relais de Jeunes errants.

Le Conseil général des Bouches-du-Rhône sollicite alors la Prévention spécialisée début 2009 pour organiser une réponse adaptée aux besoins de ce public sur la ville de Marseille. La capacité des équipes éducatives à nouer dans la rue des relations de confiance avec un public jeune marginalisé, leur habitude de prises en charge hors les murs relevant de la protection de l'enfance et leur expertise en matière d'observation sociale motivent le choix du conseil général.

De 2009 à 2016, un Service d'accueil et d'accompagnement des mineurs étrangers non accompagnés est mis en place sur le centre-ville et devient la porte d'entrée dans le dispositif de protection. L'équipe est chargée d'accueillir, accompagner, évaluer et orienter, sur la base d'une approche éducative et dans le respect du cadre réglementaire (national et international).

La circulaire du 31 mai 2013 crée un dispositif national de mise à l'abri, évaluation et orientation, partagé entre l'Etat et les départements :

- une période de mise à l'abri et accueil temporaire au cours de laquelle est menée l'évaluation de la minorité et de l'isolement, basée sur un faisceau d'indices. Cette étape de cinq jours doit permettre de protéger l'enfant des dangers auxquels il est exposé. En fonction des résultats, il sera procédé à une admission pérenne dans le dispositif de protection de l'enfance ;
- une répartition des placements opérée à l'échelon national.

Le décret n°2016-840 du 24 juin 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, l'arrêté du 28 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations ainsi qu'un référentiel visant à harmoniser la qualité des évaluations complèteront ces mesures.

Un Service mineurs non accompagnés à part entière

En novembre 2016, en lien avec les services de la Direction enfance famille, le service s'est développé pour mieux répondre à la problématique des M.N.A.. Une visite du service sous l'égide du Défenseur des droits est venue fin 2017 valider la démarche et les pratiques du service.

Pour faire face à l'augmentation du nombre d'arrivées et mener des évaluations conformes au cadre juridique fixé par les textes réglementaires de 2016.

En 2018, cette mission, précédemment intégrée à la prévention spécialisée à titre expérimental, est reconnue et tarifée à part entière. Le service MNA s'organise alors sous la forme d'un **Pôle MNA** composé de deux services :

- un service Premier accueil, mise à l'abri, évaluation,
- un service Hébergements diversifiés Marseille et hors Marseille.

En 2018 le Pôle réalise :

- 541 premiers contacts,
- 7700 accueils / passages,
- 193 jours d'ouverture,
- 255 personnes mises à l'abri,
- 13 479 nuitées (8 834 en 2017).

Une croissance exponentielle

Selon les données fournies par la Direction de l'Enfance du Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône⁴, le nombre de M.N.A. recensés par a triplé entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018.

Nombre de MNA recensés par la Direction de l'Enfance du Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône (<i>extraction logicielle effectuée le 08/04/2019</i>)	
Restent en file active	227 (au 31/12/ 2015)
Entrées 2016	456
Sorties 2016	351 (dont 171 pour majorité)
Restent en file active	332 (au 31/12/ 2016)
Entrées 2017	714
Sorties 2017	405 (dont 173 pour majorité)
Restent en file active	641 (au 31/12/ 2017)
Entrées 2018	664
Sorties 2018	460 (dont 263 pour majorité)
Restent en file active	857 (au 31/12/ 2018)

Budget

Le budget consacré par le département à cette problématique était de :

- 18M€ en 2016,
- 25.1 M€ en 2017,
- 36,5 M€ en 2018.

Évolution des dispositifs d'hébergement

A ce jour, depuis 2018, 307 places d'accueil, provisoires et pérennes ont été créées.

Principales créations 2018 :

- Extension de plus de 50 places d'accueil permanent en hôtel avec accompagnement éducatif par l'ADDAP 13 ;
- extension de 92 places en Maisons d'Enfants à Caractère Social (M.E.C.S.) ;
- Agrément assistant familial adapté ;
- Ouverture de 50 places en Foyer Jeunes Travailleurs (F.J.T.) pour des jeunes majeurs dont un grand nombre de M.N.A..

⁴ Données fournies par la Direction de l'Enfance du Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône le 17 mai 2019

Projets 2019 :

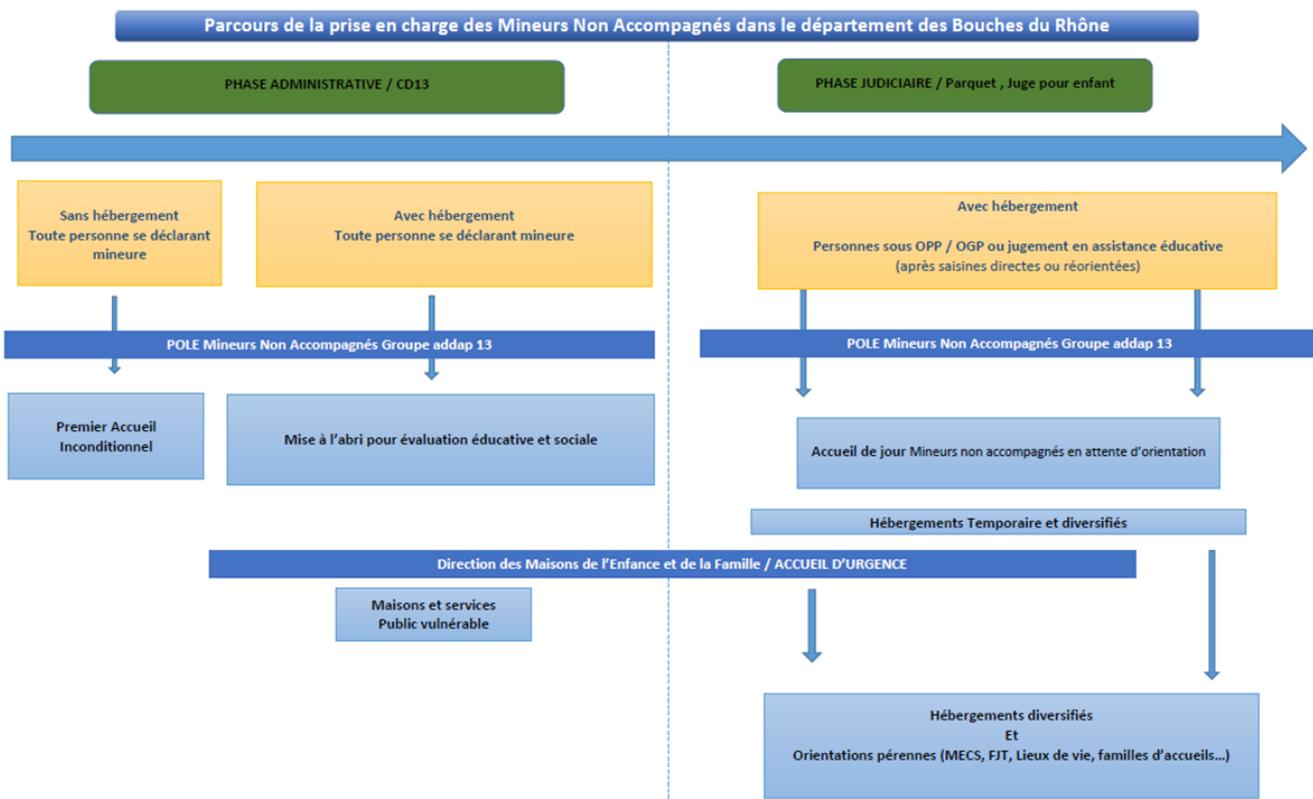
- Appel à projet : création de 500 places d'hébergement pour des M.N.A. et de 200 places en F.J.T., principalement pour les contrats jeunes majeurs
- Projets d'extension de places en M.E.C.S. en cours
- Recherche de locaux pour créer des lieux d'accueil M.N.A..

Par ailleurs, l'allègement des critères d'agrément pour les assistants familiaux accueillant des jeunes de plus de 15 ans a été réalisé. Cependant, seulement 3 recrutements ont été effectués.

On le voit la charge pour le Département est considérable, et en 2018 les M.N.A. pris en charge représentent près du quart des effectifs du département.

Les Ordonnances de Placement Provisoire (O.P.P.) pour évaluation ne sont pas prises en compte dans la clef de répartition. N'étant pas comptabilisées, la difficulté d'accueil est fortement aggravée.

Pour 2017 et 2018, plus de la moitié des confiés venait d'autres départements. Auxquels s'ajoutent les O.P.P. par saisine directe.



LA QUESTION POLITIQUE ET FINANCIERE

Cet afflux de jeunes à prendre en charge impacte les budgets, et constitue un enjeu politique. Une bonne prise en charge ne va-elle pas créer un effet boomerang ?

Un rejet n'est-il pas délétère ? Si on ferme une entrée d'autres se créent qui ne sont plus contrôlables et sont la porte ouverte aux trafics et à la traite d'êtres humains.

La création de structures d'accueil est malheureusement longue et très coûteuse, on devrait voir une nette amélioration au plan départemental en milieu d'année mais la croissance exponentielle inquiète car aujourd'hui la charge financière est déjà considérable. Les M.N.A. représentent plus que le quart des prises en charge de l'A.S.E..

Si le flux d'arrivées se maintient comment le département pourrait-il absorber seul le coût supplémentaire ? L'Etat n'assure que 5 journées de prise en charge pour évaluation et mise à l'abri pour un coût de 1750 € par jeune.

LA QUESTION TECHNIQUE

La protection de l'enfance en danger est une obligation pour les Etats qui est rappelée par [l'article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant](#) :

- « 1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.*
- 2. Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.*
- 3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la « kafalah » de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »*

La protection de l'enfance est ouverte aux enfants étrangers de la même manière qu'aux nationaux. La prise en charge de droit commun de l'aide sociale à l'enfance s'exerce sans condition de nationalité.

Mais sa réalisation dans un contexte fluctuant et une législation bipolaire, aggravée par les problèmes de création de places, complique la mise en œuvre.

UN PUBLIC ATYPIQUE

Une typologie a été établie par Angéline Etienne, sociologue en 2002, laquelle compte cinq grandes classes de candidats au départ : *Les exilés, les mandatés, les exploités, les fugeurs et les errants.*

Une autre typologie distingue : les *réfugiés, les confiés, les rejoignants, les exploités, les missionnés, les conquérants*

On voit bien qu'au plan sociologique, ce public est complexe : parcours migratoire particulièrement éprouvant, traite des êtres humains, conduites addictives, actes de délinquance, parcours judiciaire, situation sanitaire préoccupante etc... et très éloigné de sa seule définition juridique.

Le droit international pose comme principes : Primauté à l'éducatif, Accueil dans la langue d'origine, Mise à l'abri, ce qui n'est pas sans poser de problèmes.

1. **Primauté à l'éducatif :** Ce qui implique des structures professionnelles, pluridisciplinaires. Les problèmes de prise en charge sont complexes et réclament des compétences que les travailleurs sociaux acquièrent sur le tard.
2. **Accueil dans la langue d'origine :** Plus facile à dire qu'à faire : pour l'année 2018 les jeunes accueillis sont de 30 nationalités.
3. **Mise à l'abri :** Peu efficace avant stabilisation du statut. Or l'évaluation de minorité est complexe et nécessite au minimum trois semaines pour que le rapport permette d'éclairer la décision du juge et du Président du Conseil départemental.

La question de l'hygiène nécessite un équipement à la mesure du nombre de jeunes mis à l'abri et leur entretien sans parler de leur création. La nourriture doit être assurée, ce qui représente plusieurs centaines de milliers de repas par an.

Enfin la question de l'évaluation n'est pas sans soucis : après avoir accueilli sans conditions la personne se déclarant mineur non accompagné il convient de répondre aux deux questions qui vont décider de la suite de la demande d'accueil : **Est-ce un mineur et est-il isolé ?**

L'arrêté interministériel du 17 novembre 2016 liste les points à aborder : état civil, composition familiale et présence éventuelle de certains membres de la famille en France, conditions de vie dans le pays d'origine et déroulement de la scolarité, motifs du départ et parcours migratoire, conditions de vie depuis l'arrivée en France, projet de la personne, notamment en termes de scolarisation et de demande d'asile.

Si les critères de minorité et d'isolement sont reconnus, le procureur de la République est avisé aux fins de saisine du juge des enfants et le M.N.A. est orienté vers les dispositifs de protection de l'enfance. A défaut, le président du conseil départemental notifie une décision de refus de prise en charge et l'accueil provisoire d'urgence prend fin (art. L.221-2-2, L.222-5, R.221-11, R.223-2 du C.A.S.F.).

- **L'âge osseux** vient d'être validé par le Conseil d'Etat, il est encadré et ne peut se pratiquer qu'à la demande du juge. Mais on sait qu'il n'est pas fiable car la marge d'erreur est de 1 à 3 ans. En effet les conditions de vie antérieure. Malnutrition, dénutrition, entrée précoce dans l'état d'adulte (le sentiment de l'enfance varie selon les pays et leur culture) produisent des développements atypiques.
- **L'âge biologique** nécessite des examens interdits.
- **Les papiers d'identité** sont peu probants car les documents exigés par la France n'existent pas forcément dans les pays d'origine. Leur demande favorise le développement de réseaux de fabrication de faux papiers. Ou de vrais faux papiers.

CONSIDÉRANTS

Comment évacuer la dimension idéologique et apporter des réponses techniques sans s'interdire de proposer des réponses politiques ?

Le Conseil national de la protection de l'enfance dans son premier rapport annuel d'activité 2017 éclairait déjà sur les difficultés que rencontrent les départements :

« Ce qui fait problème, encore aujourd'hui malgré la clarification juridique, c'est d'une part la mise à l'abri par les départements qui mobilise l'aide sociale à l'enfance et d'autre part l'évaluation de la minorité, alors que certains de ces jeunes se déclarant mineurs sont reconnus majeurs. »

« La hausse du nombre de ces jeunes qui ne sont pas mis à l'abri dans certains départements,

- *la charge financière en augmentation constante ces dernières années, qui pèse sur les conseils départementaux, compte tenu de la difficulté d'absorber les flux quotidiens ;*
- *la multiplication des contentieux relatifs à l'évaluation et à la détermination de la minorité ;*
- *la réévaluation par certains départements faute d'opposabilité de l'évaluation initiale (soit à l'initiative du jeune, soit à l'initiative du conseil départemental) ;*
- *Les difficultés de la réalisation de l'évaluation de la minorité et de l'isolement dans le délai de 5 jours (l'État finançant un forfait évaluation et mise à l'abri de 250 € par jour et par jeune)*
- *l'existence et l'adaptabilité des réseaux clandestins autour des personnes et de phénomènes de traite des êtres humains ; la réponse pénale est difficile à mobiliser du fait de l'hyper adaptabilité des réseaux.*
- *l'absence et les limites de la coopération internationale, notamment la mobilisation des pays d'origine vis-à-vis de leurs ressortissants, lorsqu'il est nécessaire d'obtenir des justificatifs d'état civil ou d'identité ou de rechercher les familles, quand ces démarches sont possibles (risque de mise en danger d'un ressortissant par exemple) »⁵*

Par ailleurs au-delà des difficultés décrites largement dans ce rapport L'augmentation du flux d'arrivées complique encore la tâche du département. Si la pression des militants associatifs est légitime et quelque part salutaire, elle est souvent irréaliste et plus affective que professionnelle.

⁵ Extrait du rapport du CNPE 2017

Toutes les mesures législatives sont technocratiques. Ainsi l'état convient que l'accueil, l'évaluation et la mise à l'abri sont de sa compétence. Il la délègue au département mais assortie d'une clause restrictive et inadaptée : **Pendant 5 jours**. Or pour mille raisons établir la réalité de l'état civil de ces jeunes, aux parcours complexes, souffrant de problématiques diverses est impossible dans de tels délais. A cet égard, le service MNA de l'ADDAP 13 gère au mieux la difficulté et le département fait preuve de beaucoup de bienveillance. Les importants surcoûts ainsi générés ne devraient pas être supportés par la collectivité, comme c'est aujourd'hui le cas, mais bien par l'Etat.

Les militants associatifs établissent des comparaisons entre départements, mais compte tenu de la non-harmonisation des pratiques on peut douter de la pertinence des données, qui dépendent de la variation des coûts entre départements, des disponibilités de place d'hébergement et de la durée de l'hébergement. Comment alors se faire une idée de la réalité des situations ?

Au contraire de ce que pensent les militants rencontrés, on constate que la mission MNA insiste sur la qualité des évaluations dans les bouches du Rhône. Département cité dans un exemple de bonnes pratiques.

Même si les projections sont aléatoires au-delà de un an on peut estimer que les besoins pourraient dépasser les 1500 places dans les 5 ans. Au-delà toute projection relève de la science-fiction.

Insistons sur les pléthores de dispositions, textes et saisines des 4 derniers mois :

- 3 mai 2019 : **Les arrivées de mineurs non accompagnés ont baissé de près de 40% en Europe en 2018**
- 5 avril 2019 : **Asile / Enfance - Saisi en référé, le Conseil d'État refuse de suspendre le fichier des M.N.A.**
- 26 mars 2019 : **En 2018, la demande d'asile a baissé en Europe, mais progressé de 20% en France**
- 22 mars 2019 : **M.N.A. : le Conseil constitutionnel valide les tests osseux, mais encadre la pratique**
- 20 mars 2019 : **Une proposition de loi pour revoir la prise en charge financière des mineurs non accompagnés**
- 1 mars 2019 : **Vingt associations introduisent un recours en Conseil d'Etat contre le décret sur les M.N.A.**
- 4 février 2019 : **Asile / Enfance - Le Conseil d'État ne laisse pas le choix aux départements sur la mise à l'abri des M.N.A.**
- 1 février 2019 : **Asile / Enfance - Un décret met en place les nouvelles modalités d'évaluation des M.N.A. et le fichier biométrique**
- 20 décembre 2018 : **Asile / Enfance - Le projet de fichier des mineurs non accompagnés a du mal à passer**

PROPOSITIONS

Nous ne rappellerons pas celle de du Conseil national de la protection de l'enfance (jointes en annexe).

Proposition 1 – Proposer avec insistance une réforme de la clef de répartition et la prise en compte des Ordonnances de Placement Provisoire (OPP) en saisine directe. La clef actuelle surcharge encore les départements déjà surchargés.

Proposition 1bis – Le décret du 30 juin 2018 permet de déroger à la règle d'extension de places pour les établissements habilités. Mais c'est une mesure expérimentale pour 2 ans. Si ce décret devenait pérenne il permettrait de conforter les services dédiés et de faire face plus rapidement aux besoins de créations de places car, la procédure d'appel à projet est un lourd handicap.

Proposition 2 – Les services de l'Etat devraient prendre en charge totalement les demandeurs jusqu'à la réalisation de l'évaluation. En effet, 5 jours de mise à l'abri pour évaluation révèlent l'insuffisance de la mesure. Aucune évaluation ne peut se réaliser sérieusement en moins de 3 semaines.

Tout se passe comme si l'état n'avait pas une conscience claire des difficultés de la situation. Bien que la Cellule PJJ ait une meilleure mesure de la situation et de la complexité de construction de réponses performantes, il faudrait obtenir une contribution plus réaliste de l'état sur la mise à l'abri et l'évaluation.

Reste la prise en charge des jeunes à la majorité. Car pour ceux-là seule l'intégration sociale reste une difficulté. L'état pourrait prendre en charge l'accompagnement nécessaire ? La mise en place de Conseillers d'insertion est à envisager car il faut compter plus de 70% de jeunes majeurs.

Proposition 3 – Renforcer la collaboration technique entre le département et le Tribunal pour enfant.

- Pour augmenter la fréquence des échanges et s'entendre sur les modalités.
- Pour inciter à la prise de mesures concernant la question de l'état-civil, peu fiable sans photographie, de certains pays.

Obtenir une normalisation des circuits pour réduire les délais et les conditions de l'attente.

La mise en place d'une « cellule d'appui » pourrait apporter une aide importante. Elle pourrait être composée de jeunes retraités des services sous la tutelle du Département.

Proposition 4 – Engager un travail de recherche avec l'Université sur :

- **Les questions géopolitiques** : On constate en effet, que les états présentant une forte natalité et un bon niveau d'éducation, comptent le plus grand nombre de migrants.
- **La qualité des évaluations** : Pour le département elle est excellente. Mais sans doute une étude sur cette question serait un moyen de leur donner plus de poids et pourrait en accroître la pertinence.

Proposition 5 – Insister pour améliorer la formation initiale des travailleurs sociaux pour augmenter la qualité des évaluations et, faire valoir la recherche de cohérence du récit des jeunes et une meilleure connaissance réciproque, pour plus de justesse et de justice dans la prise de décision.

Proposition 6 - A l'exemple de plusieurs autres départements s'intéresser au bien-fondé de la fiche biométrique très contestée. Réfléchir à l'avis du défenseur des droits sur cette question.

Proposition 7 - En l'état actuel, la proposition de loi « jeunes majeurs »⁶ exclut les M.N.A. de cette prise en charge, ce qui revient à rendre improductives plusieurs années de travail auprès de ces jeunes et à rendre impossible tout projet d'insertion. Les MNA devenus majeurs devraient pouvoir bénéficier des dispositions de la loi.

Proposition 8 – Rechercher les moyens de rendre plus accessible l'accueil des jeunes filles qui pour la plupart de celles qui arrivent sont captives des réseaux de traite d'êtres humains.

Proposition 9 – Bien que le sujet soit très sensible à l'opinion publique, le Département pourrait envisager de communiquer sur sa prise en charge du problème, au moins dans la presse spécialisée sur les questions du travail social.

Liste des sigles et acronymes employés

A.S.E. :	Aide Sociale à l'Enfance
C.A.S.F. :	Code de l'Action Sociale et des Familles
Ceseda :	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
D.A.C.G. :	direction des Affaires Criminelles et des Grâces
D.A.C.S. :	Direction des Affaires Civiles et du Sceau
D.P.J.J. :	Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
F.J.T. :	Foyer Jeunes Travailleurs
M.E.C.S. :	Maisons d'Enfants à Caractère Social
M.I.E. :	Mineur Isolé Étranger
M.N.A. :	Mineur Non-Accompagné
O.P.P. :	Ordonnances de Placement Provisoire
P.J.J. :	Protection Judiciaire de la Jeunesse

⁶ Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie adoptée par l'Assemblée Nationale le 7 mai 2019 et en cours d'examen par le Sénat (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-487.html#timeline-4>)

Annexes

- Annexe 1 :** Compte-rendu d'entretien avec le Collectif MIE 13 en date du 16 mai 2019
- Annexe 2 :** Convention internationale relative aux droits de l'enfant
- Annexe 3 :** Article L611-6-1 - Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- Annexe 4 :** Extraits du Code de l'action Sociale et des familles.
- Annexe 5 :** Circulaire du 25 janvier 2016-MNA
- Annexe 6 :** Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant
- Annexe 7 :** Arrêté du 28 juin 2016
- Annexe 8 :** Arrêté du 23 septembre 2016
- Annexe 9 :** Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016
- Annexe 10 :** Décret n° 2018-552 du 29 juin 2018 Expérimentation extension de places
- Annexe 11 :** Loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée
- Annexe 12 :** Décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 conditions matérielles d'accueil des MNA
- Annexe 13 :** Décret n°2019-57 du 30 janvier 2019 version consolidée_au_20190613
- Annexe 14 :** Age OSSEUX Conseil Constitutionnel Dossier documentaire
- Annexe 15 :** CONSEIL D'ETAT, décision n°415436 du 27 décembre 2015 - Un département ne peut se soustraire à ses missions d'ASE
- Annexe 16 :** Audition du Défenseur des Droits - 5 décembre 2017
- Annexe 17 :** Délivrance des autorisations de travail au MNA
- Annexe 18 :** ANSM - Lettre de cadrage Mineurs isolés étrangers
- Annexe 19 :** Conseil National de Protection de l'Enfance Rapport 2018
- Annexe 20 :** Le Conseil d'État refuse de suspendre le fichier des MNA
- Annexe 21 :** Rapport Mission MNA mars 2018
- Annexe 22 :** Proposition de loi « jeunes majeurs »
- Annexe 23 :** Rapport de synthèse de l'étude du REM 2017 à l'égard des mineurs non accompagnés
- Annexe 24 :** Pays d'origine des MNA en premier accueil

Annexe 1. Compte-rendu d'entretien avec le Collectif MIE 13 en date du 16 mai 2019

Entretien réalisé le 16 mai 2019, compte-rendu valide par le collectif le 20 mai 2019

LE POINT DE VUE DU COLLECTIF MIE 13

Le Collectif MIE 13 pose en préambule l'exigence de **l'application de la loi**. L'occupation de l'église saint Ferréol en novembre 2017 a été un moyen de pression fort qui a porté ses fruits dans l'immédiat mais pas sur le long terme.

Pour eux le cadre légal n'est pas appliqué par le département. D'ailleurs les collectifs sont connus des jeunes comme des lieux de ressources et sont l'objet d'une forte demande. Pour les OPP, les militants font face à la difficulté à assumer le fait qu'ils n'ont pas la réponse que ces jeunes attendent, d'où la nécessité de faire pression sur le département pour qu'il assume ses responsabilités. Leur accompagnement est donc difficile et accroît l'inquiétude pour leur situation à 18 ans. Comment se réalisera le continuum Mineurs ->Majeurs ?

Ils exigent donc « **Le respect du droit avant tout** ». Il y a à l'évidence une légitimité de la demande qui se heurte à la complexité du problème. Leur vision est celle de la prise en charge sans réserves dès l'arrivée du jeune, conformément à la loi. Il y a déjà des actions entreprises avec des lycées (St Charles et Montgrand) pour la scolarité en « *classe intermédiaire* ».

Pour les militants les besoins essentiels ne sont pas pris en compte lors de la mise à l'abri (Toilette, vêture, alimentation). En amont, le nombre de places en accueil provisoire d'urgence reste largement insuffisant, ce qui impose à une bonne partie des « *personnes se déclarant mineures* » et à ce titre réclamant une protection, une longue et insupportable attente sans aucune proposition d'hébergement. Pour ces jeunes en détresse et délaissés, la cruauté de la vie à la rue constitue une énième source de stress et de trauma, pendant des longues semaines, voire des mois.

Ils témoignent de fiches de transfert (O.P.P. délocalisées) portant en plus des coordonnées du département du commissariat et de la préfecture, celles d'une bénévole du collectif. Ce qui prouve, à leur sens, que les autres départements savent que le Conseil Départemental des Bouches-du-Rhône est défaillant.

Pour eux une bonne partie des jeunes transférés ne sont pas accueillis quand ils arrivent à la gare. Ils questionnent : pourquoi sont-ils les seuls concernés ? C'est l'origine des « *squats* » et celui de saint Just est particulièrement utile car il constitue la seule réponse d'accueil et d'accompagnement en termes d'hébergement, de santé, de scolarité et de souffrance psychique. Ils reconnaissent le travail et les efforts du département, mais qui restent insuffisants face au nombre croissant d'arrivées, y compris et surtout orientées par les autres départements.

Suite à une coordination des départements du grand Sud-Est, il s'avère que seul le 13 n'assume pas son obligation de mise à l'abri en attendant l'évaluation. L'exemple du 05 est cité : des 2500 personnes se présentant comme mineures en 2018 (dont environ 500 reconnues mineures à l'issue de l'évaluation), aucune n'est restée à la rue suite au signalement aux services compétents de l'A.S.E.. Un système d'accueil provisoire d'urgence qui fait donc preuve d'efficacité malgré les dotations financières largement inférieures à celles du département des Bouches-du-Rhône.

En outre ils posent la question des différences de budget entre certains départements, comme exemple l'Isère qui a pris en charge 750 jeunes pour un budget de 14 millions d'euros en 2017, quand les Bouches-du-Rhône accueilleraient 577 jeunes avec un budget de 25 millions d'euros.

Concernant la scolarisation, l'ADDAP13 se préoccupe de l'école uniquement après la reconnaissance de minorité, et la met donc au second plan après la mise à l'abri et la santé. Le traitement des problèmes est séquentiel alors qu'il devrait être global dès l'arrivée. Selon leurs données les recteurs font des efforts mais 80 jeunes attendent une classe et 70 attendent les tests d'évaluation du niveau scolaire.

Pour eux une centaine de jeunes avec une O.P.P. ne seraient pas pris en charge, mais seulement mis à l'abri.

Le projet de loi « *jeunes majeurs* », s'il n'est pas amendé va entraîner la sortie sèche du dispositif de protection de l'enfance pour un grand nombre de jeunes en difficulté. Ceci pourrait entraîner une captation par les réseaux et un accroissement de la délinquance. L'absence de traitement de cette question serait une bombe à retardement.

Quant au fichier biométrique, il va engendrer des défauts de prise en charge par crainte de se présenter au guichet en préfecture. De ce fait, il va restreindre l'application de la protection de l'enfance. Or ces jeunes ont des ressources et des compétences dont nous pourrions bénéficier et réciproquement.

Attention à ne pas toucher aux droits fondamentaux pour régler un problème.

Les rapports de déminorisation de l'ADDAP13 seraient parfois peu argumentés et traduiraient une méconnaissance des parcours des jeunes.

La question du titre de séjour à la majorité est posée. En effet les jeunes inscrits en formation qualifiante devraient tous recevoir un titre de séjour « *travailleur temporaire* » ou « *salarié* ». Le cadre actuel, résultant de l'application combinée de l'article L313-15 du Ceseda et de l'Annexe 10 de la circulaire du 25 janvier 2016, crée une distinction infondée entre les jeunes ayant pu bénéficier d'une formation en alternance et celles et ceux dont la formation se serait déroulée en lycée.

Pour ces derniers, la circulaire citée prévoit la délivrance d'une carte portant la mention « *étudiant* », dont le renouvellement est lié au déroulement des études, et qui ne permet le changement de statut à « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* » que dans des conditions très difficiles à remplir en pratique (niveau M2 et contrat de travail devant être en lien avec les études et prévoyant un salaire au moins égal à 1,5 SMIC).-Ce qui produit un dysfonctionnement au sein des lycées professionnels, les jeunes préférant quitter le lycée professionnel pour entrer en apprentissage et cela produit une désorganisation du service public.

Des questions spécifiques concernent les mineurs demandeurs d'asile. Dépourvus de capacité légale pour faire tout seuls leur demande, ils doivent, dès leur présentation au GUDA (Guichet Unique Demandeurs d'Asile, près de la préfecture), se voir désigner un administrateur ad hoc par le parquet, saisi sans délai à cet effet par le préfet (art. L741-3 Ceseda).

Or cette désignation se fait souvent très tardivement et fréquemment suite à injonction du tribunal administratif, ce qui constitue un obstacle ou une dissuasion à l'exercice du droit fondamental d'asile