

N° 854

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2) sur les **mineurs non accompagnés**,*

Par MM. Hussein BOURGI, Laurent BURGOA, Xavier IACOVELLI et Henri LEROY,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

(2) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Ludovic Haye, Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>L'ESSENTIEL</b> .....	<b>11</b>
<b>I. LA RÉGULATION DES ENTRÉES DANS LE DISPOSITIF MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE DÉPARTEMENT ET L'ÉTAT : À LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE NATIONALE</b> .....	<b>21</b>
<b>A. DES RÉPONSES INSUFFISANTES À UN PHÉNOMÈNE MASSIF ET DURABLE</b> .....	<b>21</b>
1. <i>Alors que l'effectif des MNA semble se stabiliser à un niveau élevé</i> .....	<b>21</b>
a) Les lacunes du suivi des évaluations .....	<b>21</b>
b) Après plusieurs années d'augmentation soutenue, un tassement des entrées.....	<b>23</b>
c) Un effectif qui demeure à un niveau élevé .....	<b>24</b>
d) Une stabilité des profils dans le temps avec des spécificités en 2020 .....	<b>25</b>
2. <i>...les départements restent confrontés à une charge financière induite</i> .....	<b>27</b>
a) La participation forfaitaire de l'État à la phase d'évaluation et de mise à l'abri..	<b>28</b>
b) La contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses d'aide sociale à l'enfance .....	<b>30</b>
c) Le cas particulier des MNA en provenance de Grèce.....	<b>32</b>
d) L'estimation des dépenses des départements .....	<b>32</b>
3. <i>Les conditions de réalisation de la phase d'évaluation et de mise à l'abri restent         insuffisantes et hétérogènes</i> .....	<b>34</b>
a) La mise en œuvre variable de la procédure d'évaluation entre les territoires .....	<b>34</b>
b) Les inégalités de traitement en matière de mise à l'abri.....	<b>37</b>
c) Un dispositif national de répartition fragilisé.....	<b>39</b>
4. <i>La politique conduite par les différents acteurs manque de cohérence</i> .....	<b>41</b>
<b>B. UNE POLITIQUE À STRUCTURER DE MANIÈRE PÉRENNE ET SOUTENABLE</b> .....	<b>45</b>
1. <i>L'État doit assumer ses responsabilités en matière de régulation de l'entrée et d'accueil         des MNA</i> .....	<b>45</b>
a) Structurer le pilotage national .....	<b>45</b>
b) Trancher le conflit de compétences relatif à la phase d'évaluation et de mise à l'abri : une charge financière qui ne doit plus peser sur les départements.....	<b>47</b>
c) Lutter contre les agissements de certaines organisations militantes .....	<b>50</b>
2. <i>Harmoniser les conditions de l'accueil des personnes se présentant comme MNA         sur l'ensemble du territoire</i> .....	<b>51</b>
a) Mieux contrôler la réalisation des évaluations .....	<b>51</b>
b) Mettre fin au recours aux hôtels pour la mise à l'abri .....	<b>52</b>
c) Améliorer les conditions de l'évaluation .....	<b>53</b>
d) Respecter le cadre de l'utilisation des tests osseux.....	<b>55</b>
e) Assurer la prise en charge des jeunes dont la situation juridique n'est pas stabilisée .....	<b>58</b>

3. Permettre aux départements de mieux assumer leur mission de protection de l'enfance.....	59
a) Répartir équitablement les MNA entre les départements.....	59
b) Assurer une application cohérente de l'évaluation de la minorité sur l'ensemble du territoire .....	61
c) Uniformiser le traitement par les parquets des demandes de placement .....	62
d) Sécuriser les moyens financiers de l'aide sociale à l'enfance .....	62
e) Mieux coordonner les services de l'ASE et ceux de la psychiatrie infanto-juvénile.....	63

## **II. LES PROBLÉMATIQUES DE SÉCURITÉ ASSOCIÉES À CERTAINS MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : LE CONSTAT D'UNE DÉLINQUANCE ACCRUE ..... 65**

A. LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE AUX « JEUNES EN ERRANCE » : UN PHÉNOMÈNE DE PLUS EN PLUS PRÉOCCUPANT .....	65
1. Les jeunes en errance : un profil distinct des MNA pris en charge par l'ASE.....	66
2. Une augmentation inquiétante des faits de délinquance liés aux jeunes en errance.....	68
a) La délinquance liée aux jeunes en errance : des infractions de plus en plus nombreuses, graves et violentes .....	68
b) Une tendance renforcée par la crise sanitaire.....	70
c) Un phénomène qui tend à se propager sur l'ensemble du territoire.....	71
d) Un point de vigilance particulier : la situation à Mayotte .....	72
B. FORCES DE L'ORDRE ET SERVICES DE LA JUSTICE RENCONTRENT DE MULTIPLES OBSTACLES POUR ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE.....	75
1. Les difficultés rencontrées par les forces de l'ordre : une organisation et des moyens qui ne permettent pas de répondre à l'intensification de la délinquance liée aux jeunes en errance.....	75
a) L'identification des jeunes mineurs étrangers interpellés : une opération malaisée .....	75
b) Une mobilité accrue des jeunes en errance qui complexifient la tâche des forces de l'ordre .....	78
c) Des difficultés qui nourrissent un sentiment de découragement chez les forces de l'ordre .....	79
2. Les difficultés rencontrées par la justice : l'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale.....	80

## **III. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA SORTIE DE LA MINORITÉ DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET DE LEUR ACCÈS À L'AUTONOMIE : UN INVESTISSEMENT HUMAIN À VALORISER..... 83**

A. DES JEUNES À L'AVENIR MAL ASSURÉ.....	83
1. En matière de scolarisation des MNA, les situations sont hétérogènes .....	83
a) Une absence fréquente de scolarisation tant que se prolonge la phase d'évaluation .....	84
b) Des délais variés d'affectation en établissement scolaire .....	85
c) Des dispositifs ad hoc de scolarisation.....	86
2. La sortie des jeunes pris en charge par l'ASE est insuffisamment anticipée.....	87
a) Le difficile accès au droit au séjour des MNA devenus majeurs.....	87
b) Un accompagnement des MNA vers l'autonomie qui n'est pas à la hauteur des enjeux.....	89
(1) La préparation en amont.....	89
(2) La mobilisation insuffisante du contrat jeune majeur .....	90
(3) Les mesures exceptionnelles dues à la crise sanitaire .....	90

3. <i>La précarité du statut des jeunes devenus majeurs déstabilise leur insertion sociale et professionnelle</i> .....	91
a) Des ruptures dans le parcours d'insertion.....	91
(1) L'intégration professionnelle.....	91
(2) Les difficultés matérielles .....	92
b) Des cas d'anciens MNA bien intégrés pourtant menacés d'expulsion du territoire français.....	93
c) Une absence préjudiciable de suivi de la situation des anciens MNA .....	93
<b>B. DONNER UN SENS À LA PROTECTION DES MNA</b> .....	94
1. <i>Favoriser une scolarisation rapide des MNA</i> .....	94
a) Donner les moyens d'une scolarisation rapide.....	94
b) Développer la préscolarisation des MNA.....	95
c) Améliorer la coordination entre les départements et l'Éducation nationale pour une affectation en classe sans délai .....	96
2. <i>Sécuriser la situation administrative des jeunes ayant vocation à rester sur le territoire</i> ....	97
a) La nécessité de faciliter et d'anticiper l'acquisition d'un titre de séjour à la majorité.....	97
b) La voie de la demande d'asile est insuffisamment empruntée par les MNA éligibles .....	99
3. <i>Mieux accompagner les MNA vers la majorité et l'autonomie</i> .....	101
a) Préparer avec le jeune sa sortie de la minorité .....	101
b) Accompagner le jeune jusqu'au diplôme ou la qualification .....	102
c) Garantir au jeune un accompagnement.....	103
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	107
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	127
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS</b> .....	131
<b>ANNEXE : ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE</b> .....	133



## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

---

**Recommandation n° 1 :** Réaliser une enquête nationale sur les coûts pour les départements de la prise en charge des mineurs non accompagnés.

**Recommandation n° 2 :** Réformer la gouvernance de la politique nationale d'accueil et de gestion des mineurs non accompagnés en associant le ministère des affaires étrangères afin de prendre en compte la dimension internationale du phénomène.

**Recommandation n° 3 :** Confier le sujet des mineurs non accompagnés à un délégué interministériel.

**Recommandation n° 4 :** Transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés.

**Recommandation n° 5 :** Garantir sans attendre une compensation intégrale par l'État des dépenses des départements liées à la phase d'évaluation et rendre obligatoire le recours par les départements au dispositif d'appui à l'évaluation de la minorité.

**Recommandation n° 6 :** Inscrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires.

**Recommandation n° 7 :** Internaliser la compétence d'évaluation de la minorité ou, à tout le moins, assurer un suivi rigoureux des organismes délégataires dans l'exercice de cette mission.

**Recommandation n° 8 :** Mettre fin à l'accueil à l'hôtel des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés en mettant en place un hébergement d'urgence dans des structures adaptées aux enfants en présence de travailleurs sociaux.

**Recommandation n° 9 :** Garantir un temps de répit lors de l'évaluation par une mise à l'abri effective et un accompagnement psychologique, social et juridique.

**Recommandation n° 10 :** Garantir aux personnes se présentant comme mineurs non accompagnés l'accès effectif à un bilan de santé en le dissociant de l'évaluation de leur minorité.

**Recommandation n° 11 :** Harmoniser sur l'ensemble du territoire national les pratiques en matière de recours aux tests osseux complémentaires, conformément au cadre posé par le Conseil constitutionnel et aux avis des autorités de santé.

**Recommandation n° 12 :** Réévaluer les techniques médico-légales de détermination de l'âge d'un individu existantes afin de confirmer la minorité ou la majorité d'une personne se présentant comme mineur non accompagné.

**Recommandation n° 13 :** Garantir la prise en charge effective par l'État des personnes non reconnues comme mineures mais dont la situation juridique n'est pas stabilisée.

**Recommandation n° 14 :** Revoir la clé de la répartition territoriale des mineurs non accompagnés reconnus mineurs pour y intégrer un critère lié au nombre d'anciens MNA bénéficiant d'un contrat jeune majeur dans le département.

**Recommandation n° 15 :** Interdire les réexamens de la minorité des jeunes déjà évalués mineurs dans un département et orientés vers un nouveau département à travers le mécanisme de répartition territoriale.

**Recommandation n° 16 :** Unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'aide sociale à l'enfance.

**Recommandation n° 17 :** Augmenter et sécuriser, en revoyant son mode de calcul, la participation de l'État aux dépenses supplémentaires occasionnées par la prise en charge de mineurs non accompagnés par l'aide sociale à l'enfance.

**Recommandation n° 18 :** Renforcer les moyens des services pédopsychiatriques et la coordination avec les services de l'aide sociale à l'enfance afin de réorienter les mineurs non accompagnés pour lesquels l'accueil dans les structures de la protection de l'enfance n'est pas adapté.

**Recommandation n° 19 :** Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les mineurs non accompagnés afin de faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.

**Recommandation n° 20 :** Éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés.



**Recommandation n° 21 :** Garantir que les travailleurs sociaux et les éducateurs présentent un niveau de qualification minimal et prévoir que leur formation porte aussi sur les réseaux de délinquance ou de traite d'êtres humains.

**Recommandation n° 22 :** Ouvrir aux forces de sécurité l'accès aux données contenues dans le traitement d'appui à l'évaluation de la minorité.

**Recommandation n° 23 :** Créer un fichier national des mineurs non accompagnés délinquants.

**Recommandation n° 24 :** Renforcer les sanctions liées au refus de donner ses empreintes digitales.

**Recommandation n° 25 :** Renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.

**Recommandation n° 26 :** Conclure des accords consulaires avec les pays de départ et de transit, à l'instar du dispositif de coopération mis en place dernièrement avec le Maroc.

**Recommandation n° 27 :** Renforcer la présence et les pouvoirs de la police et de la gendarmerie dans les transports.

**Recommandation n° 28 :** Inciter à la diffusion des bonnes pratiques en favorisant les échanges, voire en créant une unité mixte police/gendarmerie référente qui puisse appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

**Recommandation n° 29 :** Mettre en place, au sein des forces de sécurité intérieure, des structures d'enquête spécifiquement dédiées au traitement de la délinquance des mineurs non accompagnés.

**Recommandation n° 30 :** Unifier par une circulaire du Garde des Sceaux la politique en matière de poursuites et d'incarcération des mineurs non accompagnés pour déterminer l'usage des facultés offertes par le code de la justice pénale des mineurs et les nouvelles mesures procédurales destinées à renforcer la réponse pénale.

**Recommandation n° 31 :** Réduire les délais de scolarisation des mineurs non accompagnés en augmentant les moyens humains et financiers des services de l'Éducation nationale et de la police aux frontières.

**Recommandation n° 32 :** Ouvrir la possibilité de conduire les enquêtes d'authentification des actes d'état civil en parallèle de la scolarisation.

**Recommandation n° 33 :** Favoriser la préscolarisation des jeunes par des associations, contractantes avec le département, dès la phase de mise à l'abri.

**Recommandation n° 34 :** Organiser des rencontres semestrielles entre le président du conseil départemental et l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale afin d'évaluer pour le semestre à venir le besoin de places en unité pédagogique pour élèves allophones arrivants et dans les autres dispositifs scolaires à destination des MNA.

**Recommandation n° 35 :** Permettre aux mineurs non accompagnés d'être scolarisés en cours d'année sans attendre la rentrée scolaire de septembre.

**Recommandation n° 36 :** Faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle.

**Recommandation n° 37 :** Orienter plus systématiquement vers l'Office français de protection des réfugiés et apatrides les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié.

**Recommandation n° 38 :** Assurer effectivement l'entretien qui doit être réalisé par les départements avec les mineurs non accompagnés qu'ils prennent en charge, un an avant leur majorité, pour faire un bilan de leur parcours et envisager les conditions de leur accompagnement vers l'autonomie.

**Recommandation n° 39 :** Garantir dans la loi la poursuite de la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou du cycle universitaire engagé par un mineur non accompagné.

**Recommandation n° 40 :** Mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les mineurs non accompagnés insérés socialement et ayant vocation à rester sur le territoire national (Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, Garantie jeunes ou revenu d'engagement pour les jeunes, etc.).

## L'ESSENTIEL

Réunies le mercredi 29 septembre 2021 sous la présidence de Catherine Deroche et François-Noël Buffet, la commission des affaires sociales et la commission des lois ont conjointement adopté le **rapport d'information d'Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les mineurs non accompagnés**.

### RÉGULATION DES ENTRÉES, RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : À LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE NATIONALE

#### ► *DES RÉPONSES INSUFFISANTES À UN PHÉNOMÈNE MASSIF ET DURABLE*

Les personnes se présentant comme mineurs non accompagnés (MNA) font l'objet d'une procédure spécifique en amont de leur prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il incombe au département de procéder à une évaluation sociale des demandeurs, le point crucial étant de déterminer s'il s'agit de mineurs. En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de 5 jours.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait plus que triplé entre 2014 et 2017, passant de 5 033 à 17 022 selon les chiffres du ministère de la justice. Si 2020 a été une année particulière, marquée par une forte diminution des déplacements en raison de la crise sanitaire, le nombre d'entrées de MNA à l'ASE avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019.

Le nombre d'évaluations conduites par les départements est cependant resté élevé sans que l'on puisse en déterminer le volume exact. Une part prépondérante (55 %) des personnes évaluées ne sont pas considérées comme mineures à l'issue de ce processus.

Or, cette phase « amont » représente une charge financière importante pour les départements : passé le délai de 5 jours de recueil administratif, la mise à l'abri du jeune demandeur se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue.

En « aval », l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE se maintient à un niveau élevé, représentant des dépenses parfois très lourdes. 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020. Le coût annuel de la prise en charge des MNA par l'ASE peut être estimé à 1,1 milliard d'euros. Il s'avère toutefois difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA.

**L'entrée dans le dispositif concentre une grande partie des difficultés et des incohérences de cette politique conduite avec des disparités importantes entre départements.** Certes, depuis 2013, un référentiel partagé a été progressivement mis en place. Le département peut en outre bénéficier du concours des services préfectoraux avec la création du traitement d'« appui à l'évaluation de la minorité » (AEM). Enfin, le recours à des examens osseux complémentaires a été encadré par la loi.

**En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, la mise en œuvre de cette phase d'évaluation reste très hétérogène :** professionnalisme de l'organisme en charge de l'évaluation, durée de la procédure, conditions de mise à l'abri... De multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités. En conséquence, le dispositif national d'orientation des MNA est fragilisé par la défiance de plusieurs départements qui donne lieu à des pratiques de réévaluation des jeunes provenant d'autres territoires.

En matière d'hébergement, l'accueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. En outre, la mise à l'abri des MNA lors de la phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel. Les problèmes posés par ce type d'hébergement dépendent des conditions dans lesquelles celui-ci est mis en œuvre, celles-ci étant très variables. Toutefois, l'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité ainsi qu'une perception négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés.

**Sur l'ensemble du territoire, on peut constater un manque de cohérence de la politique conduite par les différents acteurs.** La multiplicité des instances susceptibles d'être saisies – procureur de la République, juge des enfants, juge administratif – engendre une multitude de procédures parallèles, qui conduisent à la prise de décisions contradictoires.

**► UNE POLITIQUE À STRUCTURER DE MANIÈRE PÉRENNE ET SOUTENABLE**

Ce défaut de pilotage et de coordination expliquant une grande partie des difficultés, il convient de **réformer la gouvernance de cette politique**, en y associant le ministère des affaires étrangères.

**Les rapporteurs plaident pour le transfert à l'État de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA, qui donne lieu à des dépenses indues pour les collectivités.** Ce scénario favoriserait la mise en cohérence de la politique conduite par les différents acteurs.

D'ores et déjà, la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation. Par ailleurs, l'ensemble des départements devraient recourir au dispositif AEM afin de fiabiliser les évaluations.

**Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation, une homogénéisation des conditions de sa mise en œuvre est indispensable.** Dans les cas où cette compétence est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.

La mise à l'abri prévue par la loi doit être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu. Il serait également souhaitable de tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel pour la mise à l'abri des personnes en cours d'évaluation.

Pour sécuriser les moyens financiers de la protection de l'enfance, le rapport plaide pour **pérenniser la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses des départements et pour revoir son mode de calcul** en se basant sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE. À cette fin, il est indispensable que les départements soient en mesure de mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA.

## LES PROBLÉMATIQUES DE SÉCURITÉ ASSOCIÉES À CERTAINS MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : LE CONSTAT D'UNE DÉLINQUANCE ACCRUE

### ► LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE AUX « JEUNES EN ERRANCE » : UN PHÉNOMÈNE DE PLUS EN PLUS PRÉOCCUPANT

La délinquance des mineurs non accompagnés est **un sujet de préoccupation majeur pour les pouvoirs publics depuis maintenant plusieurs années**. Pourtant, ils peinent à trouver **une solution durable et efficace pour endiguer ce phénomène** qui, entretenu par le relais donné par la presse à certains faits divers, rencontre un fort écho dans l'opinion publique.

Face à cette situation, les rapporteurs ont souhaité entendre les acteurs de terrain et ainsi **éviter les rapprochements inexacts entre MNA et délinquance**. De fait, **une très grande majorité des faits de délinquance commis par des mineurs étrangers ou des personnes se présentant comme tels ne sont pas le fait de MNA pris en charge par l'ASE** – dont seuls 5 à 10 % font l'objet de mesures pénales (15 % à Paris) – **mais plutôt de « jeunes en errance » présentant un profil sociologique distinct**. Ces jeunes sont en moyenne plus âgés que les MNA recueillis, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord. Surtout, **ils ne sont le plus souvent pas pris en charge par l'ASE et ne s'inscrivent dans aucun parcours d'insertion**. La population des jeunes en errance se caractérise également par une vulnérabilité marquée, avec notamment des addictions fréquentes à des substances psychotropes illicites.

Si les travaux des rapporteurs n'ont pas mis en évidence une éventuelle emprise de filières internationales organisées sur les jeunes en errance, ils ont permis de constater la **mainmise de délinquants plus expérimentés sur les plus jeunes**. À Bordeaux par exemple, les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux.

Sur la délinquance liée aux jeunes en errance, **le constat est sans appel : les infractions commises sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes**. S'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données locales recueillies par les rapporteurs sont singulièrement inquiétantes. **La part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 (3 %) et 2020 (7 %) sur le ressort de la préfecture de police de Paris et atteint un niveau similaire dans les Bouches-du-Rhône en 2020 (7,1 %)**.

De plus, les infractions constatées tendent à être de plus en plus graves et de plus en plus violentes. **Alors que la délinquance observée était auparavant essentiellement une délinquance de voie publique, avec une forte prégnance des vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence.** Sur cette dernière catégorie, les jeunes en errance représentaient à eux seuls 27 % des mis en cause en 2020 sur le ressort de la préfecture de police de Paris, contre 8 % en 2016, soit une multiplication par 3,3. **Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches.**

**Part des « mineurs étrangers » sur la totalité des mis en cause sur le ressort de la préfecture de police de Paris en 2020**



Source : Préfecture de police de Paris

L'évolution des problématiques de sécurité associées aux jeunes en errance est aujourd'hui inquiétante à plusieurs égards. D'une part, **cette délinquance ne concerne plus les seuls centres-villes des grandes communes mais tend à se propager aux communes périphériques** où les jeunes se rendent par l'intermédiaire du réseau ferroviaire. D'autre part, **la crise sanitaire a accéléré le déport du vol à la tire vers des infractions avec violence**, du fait notamment de la disparition des touristes provoquée par les mesures de restriction. Enfin, certains territoires ultra-marins sont particulièrement exposés au phénomène. C'est le cas de Mayotte où l'insuffisante prise en charge des publics concernés nourrit l'insécurité chronique sur le territoire.

**► FORCES DE L'ORDRE ET SERVICES DE LA JUSTICE RENCONTRENT DE MULTIPLES OBSTACLES POUR ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE**

Les rapporteurs ont observé que **l'organisation et les moyens des forces de l'ordre ne leur permettent pas de répondre à l'intensification de la délinquance liée aux jeunes en errance.** Les difficultés qu'elles rencontrent sont de deux ordres et nourrissent de leur part **un certain sentiment de découragement.**

**La première d'entre elles a trait à l'identification des jeunes interpellés, qui se heurte tant à l'utilisation de multiples *alias* de leur part qu'au refus systématique de se soumettre à la prise d'empreinte. Cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants. Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.**

En conséquence, les rapporteurs recommandent d'ouvrir l'accès aux forces de l'ordre aux données contenues dans le fichier AEM, la création d'un fichier national des MNA délinquants et le renforcement des sanctions liées au refus de se soumettre au relevé d'empreintes ou au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère. La conclusion d'accords consulaires avec les pays d'origine pour l'identification de ces jeunes ainsi que le recours plus systématique aux canaux de la coopération policière constituent également des chemins à privilégier.

**Le deuxième obstacle provient de la mobilité accrue des jeunes en errance, qui nécessite une présence renforcée des services de la police et de la gendarmerie nationales dans les transports ainsi qu'une coopération accrue entre ces deux entités.** Des actions devraient ainsi être engagées pour mettre en place des unités mixtes police/gendarmerie référentes qui appuieraient, lorsque cela est nécessaire, les équipes sur le terrain face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

**Les rapporteurs ont également été sensibles à l'exemple bordelais, où une « cellule MNA » spécifiquement dédiée au traitement de la délinquance de ce public a été mise en place et permet de réaliser le lien entre les forces de l'ordre, les autorités espagnoles, les services du parquet et de la PJJ.** Ils encouragent à répliquer ce modèle d'organisation qui, en l'espace d'un an et demi, a permis de démontrer la majorité de près de la moitié des 700 jeunes « criblés » par les différents services.

**De leur côté, les services de la justice se heurtent également à une forme d'impuissance.** Ils rencontrent tout d'abord des difficultés similaires à celles des forces de l'ordre s'agissant de l'identification des individus mis en cause. Pour nombre d'entre eux, la revendication de la minorité est ainsi d'abord une stratégie pour échapper aux sanctions et complexifier les procédures. **Tant les sanctions prévues à l'heure actuelle pour le refus de prise d'empreintes que les mesures d'accompagnement prononcées par les magistrats sont ensuite faiblement mises en œuvre.** En effet, les jeunes concernés ne se rendent en général ni aux convocations de la justice ni aux rendez-vous pris avec les services de la PJJ. Si elles sont plus fréquentes que pour les mineurs en général, les mesures d'incarcération demeurent néanmoins limitées tant dans leur volume que dans leur durée (de un à trois mois), ce qui ne permet pas la mise en place d'un accompagnement adapté par les services de l'État.



**Des difficultés procédurales demeurent également. Il en va ainsi de la rupture dans la chaîne judiciaire pour les jeunes considérés majeurs par le juge des enfants ou mineurs par le juge de droit commun en comparution immédiate : aucune possibilité de reprise des poursuites n'est actuellement prévue par les textes.** Les rapporteurs seront attentifs aux débats sur le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement qui propose une solution.

Au-delà, l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une **remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance.** En particulier, **le système de l'audience unique permettant de statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et la sanction pourrait être particulièrement adapté aux infractions commises par les jeunes en errance.** Afin d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte, les rapporteurs souhaitent néanmoins qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux soit diffusée d'ici la fin de l'année 2021 afin d'unifier la politique en matière de poursuites et d'incarcération des jeunes en errance et de fixer le cadre d'utilisation de ces nouvelles mesures procédurales.

## **L'ACCOMPAGNEMENT DE LA SORTIE DE LA MINORITÉ DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET DE LEUR ACCÈS À L'AUTONOMIE : UN INVESTISSEMENT HUMAIN À VALORISER**

### **► DES JEUNES À L'AVENIR MAL ASSURÉ**

Alors que l'article L. 111-1 du code de l'éducation dispose que *« le droit à l'éducation est garanti à chacun »*, **la scolarisation des MNA n'est pas à la hauteur des enjeux dans beaucoup de départements.** Les mineurs ne sont souvent pas scolarisés tant que se prolonge la phase d'évaluation de leur situation. Une fois les démarches entamées, les procédures devant les services de l'éducation nationale pour obtenir l'affectation des jeunes en établissement scolaire sont complexes et souvent trop longues. La situation actuelle, dans laquelle certains mineurs restent plus d'un an avant d'être scolarisés, n'est pas acceptable alors même **qu'une scolarisation effective tout au long de la prise en charge par l'ASE, notamment en permettant au jeune d'acquérir la maîtrise du français, est une condition essentielle de l'accès à l'autonomie des MNA à 18 ans.**

S'agissant de leur statut administratif, les MNA doivent obtenir une carte de séjour une fois leur dix-huitième anniversaire passé. Alors que 93 % des demandes de titre de séjour reçoivent une réponse positive, **la procédure d'obtention de ce titre n'est pas toujours aisée et se trouve retardée, dans une part non négligeable des cas, par les vérifications de l'authenticité des documents étrangers d'état-civil du jeune.** Quelques mesures d'expulsion prises contre des jeunes bien intégrés socialement et investis dans un parcours professionnel ou académique surviennent et peuvent alors toucher l'opinion publique.

**En outre, l'anticipation de l'accès à l'autonomie des MNA est très variable selon les départements.** Si certains octroient un contrat jeune majeur à quasiment tous les MNA jusqu'à leurs 21 ans, d'autres accompagnent le jeune pour des périodes de temps très brèves, voire conditionnent l'accès à un tel contrat, de telle sorte que la grande partie des MNA ne peuvent en bénéficier. Ce manque d'accompagnement après le dix-huitième anniversaire des jeunes aboutit alors à des difficultés matérielles et une insertion professionnelle compromise.

**Si à sa majorité, l'ancien MNA se retrouve sans solution et en situation irrégulière, la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance aura été vaine alors même qu'elle représente un investissement humain, éducatif et financier important.**

#### **► DONNER UN SENS À LA PROTECTION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS**

Les rapporteurs sont convaincus que **l'enjeu crucial d'une scolarisation rapide des MNA** peut être relevé grâce à une préscolarisation des jeunes arrivés dans le département, qui ne sont pas manifestement majeurs, une coordination accrue entre les départements et les services de l'État et une meilleure anticipation par l'éducation nationale des besoins à venir en unité pédagogiques spécialisées.

**La mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle doit être facilitée** et la délivrance des cartes doit être anticipée le plus possible afin d'éviter les ruptures administratives à la majorité.

En 2019, seules 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra ; ce nombre apparaît étonnamment bas au regard des 31 009 mineurs pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre de cette même année. Il convient **d'orienter plus systématiquement vers l'Ofpra les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié.**

En 2019, parmi les MNA pris en charge



Le projet d'accès à l'autonomie est préparé en amont et en co-construction avec le jeune grâce à un entretien devant se tenir à 17 ans. Cette mesure mise en place par la loi du 14 mars 2016, inégalement appliquée à l'échelle du territoire, doit être effectivement mise en œuvre dans tous les départements. En outre, **il apparaît nécessaire que les départements accompagnent plus systématiquement les MNA grâce aux contrats jeune majeur en maintenant cet accompagnement jusqu'à l'obtention du diplôme ou de la qualification professionnelle.**

Enfin, les dispositifs de droit commun proposés par les missions locales comme le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et la Garantie jeunes ne sont encore qu'insuffisamment utilisés comme filet de sécurité pour les MNA éprouvant des difficultés matérielles ou d'insertion professionnelle. **La mobilisation de ces dispositifs de l'État pour le public des MNA, dans le cadre notamment de la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), doit être renforcée** pour éviter qu'un jeune ayant vocation à rester sur le territoire national et désireux de s'investir dans son intégration sociale et professionnelle ne reste sans solution.



## I. LA RÉGULATION DES ENTRÉES DANS LE DISPOSITIF MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE DÉPARTEMENT ET L'ÉTAT : À LA RECHERCHE D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE NATIONALE

### A. DES RÉPONSES INSUFFISANTES À UN PHÉNOMÈNE MASSIF ET DURABLE

La notion de mineur non accompagné (MNA), présente dans plusieurs textes européens et internationaux, est transposée en droit français par celle de « mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille »<sup>1</sup>.

Une dépêche du ministère de la justice du 11 juillet 2016 définit ainsi cette notion : « Il s'agit soit d'un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit d'un mineur laissé seul sur le territoire français. La privation de la protection de la famille s'entend comme le fait de ne pas être sous la responsabilité, de droit ou de fait, d'un majeur susceptible d'exercer durablement les attributs de l'autorité parentale. »<sup>2</sup>

Dans la suite du rapport, est qualifiée de « personne se présentant comme MNA » toute personne – mineure ou majeure – sollicitant auprès des services départementaux une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. **Sont qualifiées de MNA les personnes effectivement reconnues mineures et isolées, et dont la prise en charge relève de l'aide sociale à l'enfance (ASE).**

#### 1. Alors que l'effectif des MNA semble se stabiliser à un niveau élevé...

##### a) Les lacunes du suivi des évaluations

Le nombre exact de MNA reste difficile à établir, la seule approche disponible résultant du suivi des évaluations de la minorité et de l'isolement des personnes se présentant comme MNA.

---

<sup>1</sup> Depuis 2016, cette expression est employée de préférence à celle de « mineur isolé étranger » qui demeure cependant dans certains textes.

<sup>2</sup> Dépêche conjointe DACG-DPJJ-DACS du 11 juillet 2016 sur l'application des dispositions de l'article 375-5 du code civil et de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

### **La procédure d'évaluation de la minorité et l'obligation de mise à l'abri**

La prise en charge de droit commun de l'aide sociale à l'enfance s'exerce sans condition de nationalité. Elle s'applique donc aux MNA au même titre qu'aux mineurs français en danger et elle est assurée par les conseils départementaux.

En pratique, les MNA font l'objet d'une procédure spécifique en amont de la prise en charge de droit commun. Elle consiste en une évaluation sociale des personnes se présentant comme MNA au regard notamment de leurs déclarations sur leur identité, leur âge, leur famille d'origine, leur nationalité et leur état d'isolement.

**Le point le plus déterminant est de s'assurer de la minorité du demandeur.** La loi attribue au président du conseil départemental la responsabilité de procéder à cette évaluation.

En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de cinq jours. Passé ce délai, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République. Débute alors une phase judiciaire durant laquelle la mise à l'abri se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue<sup>1</sup>.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ne dispose pas de données complètes sur le flux des personnes qui se présentent comme MNA. Les chiffres reposent sur les déclarations des départements faites auprès de l'agence de services et de paiement (ASP) pour le versement de la participation forfaitaire de l'État aux dépenses qu'ils engagent pour l'évaluation et la mise à l'abri de ces personnes (*cf. infra*). Or, les départements disposent d'un délai d'un an à compter de la fin de chaque trimestre pour formuler leur demande complète au titre de ce trimestre. En conséquence, on observe un décalage entre le flux d'une année et les remontées des départements sur les évaluations réalisées, ce qui ne permet pas d'avoir une appréhension fine du flux réel des personnes se présentant comme MNA.

Les données dont dispose la DGCS sont retracées dans le tableau ci-dessous. Les chiffres présentés pour 2019, qui font apparaître une baisse importante, peuvent ne pas être définitifs<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Les données concernant l'année 2020 n'étaient pas encore suffisamment consolidées, à la date de l'envoi des données, pour être représentatives.

### Nombre d'évaluations de la minorité réalisées par année

Année	Nombre d'évaluations réalisées	Nombre de jeunes évalués mineurs
2016	22 688	11 605
2017	44 588	21 025
2018	51 357	25 025
2019	37 212	12 237

Source : Mission d'information, d'après les données de la DGCS

Il apparaît en tout état de cause qu'une large part des personnes évaluées ne sont *in fine* pas considérées comme mineures. La proportion importante de majeurs parmi les personnes se présentant comme MNA a été documentée par plusieurs rapports<sup>1</sup>.

*b) Après plusieurs années d'augmentation soutenue, un tassement des entrées*

La mission Mineurs non accompagnés (MMNA) du ministère de la justice consolide chaque année le nombre d'ordonnances et de jugements de placement auprès de l'aide sociale à l'enfance (ASE) concernant des personnes déclarées mineures non accompagnées<sup>2</sup>.

Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait fortement augmenté en quelques années, en **triplant notamment entre 2014 et 2017**. L'année 2020 a été une année particulière marquée par la pandémie de covid-19, qui s'est notamment traduite par des restrictions de déplacement et la fermeture de frontières internationales ; le nombre d'admissions dans le dispositif MNA a diminué en conséquence. Toutefois, le nombre d'entrées de MNA avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019 (*cf.* graphique ci-dessous).

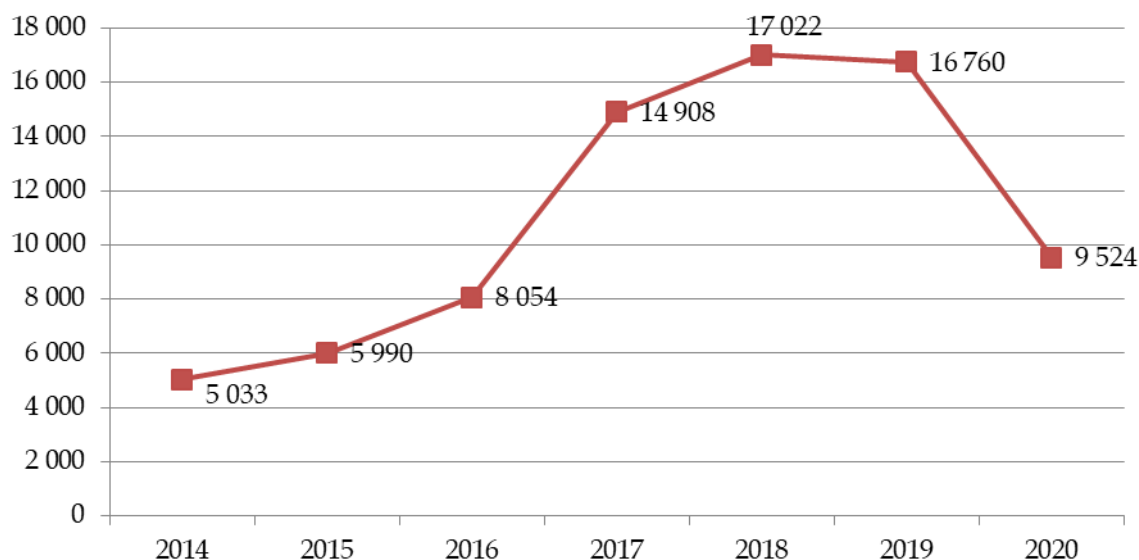
La crise sanitaire se poursuivant en 2021, les chiffres pourraient rester cette année proches de l'étiage de l'an passé<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Voir notamment Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe, rapport d'information Sénat n° 598 (2016-2017) de Mme Élisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 28 juin 2017.

<sup>2</sup> En application de l'article R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles, les départements doivent faire remonter au ministère de la justice, avant le 31 mars de chaque année, le nombre de MNA qui leur sont confiés sur décision judiciaire au 31 décembre de l'année précédente.

<sup>3</sup> Au 3 septembre 2021, selon la mission MNA du ministère de la justice, 6 875 MNA ont été confiés à l'ASE sur décision judiciaire.

### Nombre de personnes déclarées MNA



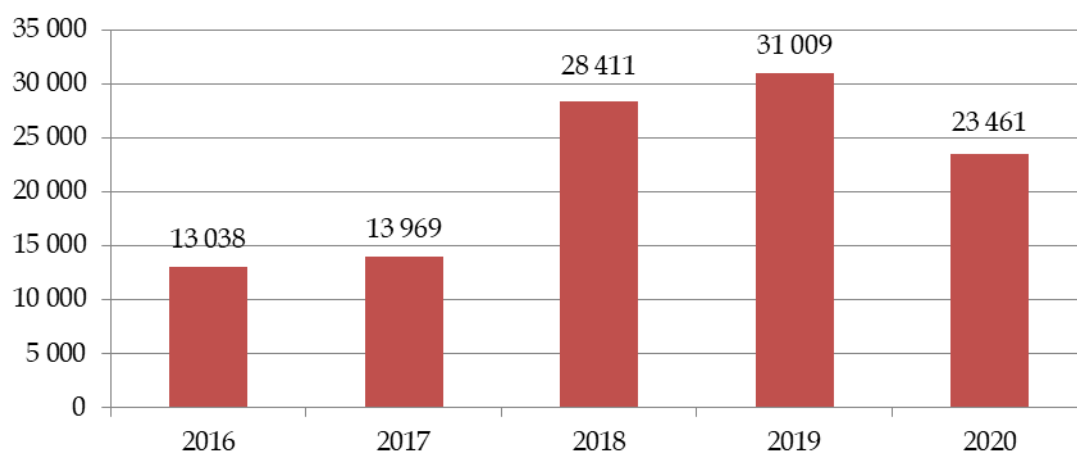
Source : Mission d'information, d'après les données de la MMNA

Entre 2016 et 2018, il existe un écart important entre le nombre de jeunes évalués mineurs par les départements, présenté plus haut, et le volume plus faible, retracé ici, de personnes considérées comme mineures par le juge des enfants et placées à l'ASE. Il s'explique notamment par le fait qu'une même personne a pu être évaluée dans plusieurs départements<sup>1</sup>.

#### c) Un effectif qui demeure à un niveau élevé

Selon la DGCS, 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020, après 31 009 fin 2019 et 28 411 fin 2018.

### Nombre de MNA pris en charge par l'ASE (au 31 décembre)



Source : Mission d'information, d'après les données de la DGCS

<sup>1</sup> Ce point, problématique en soi, est développé plus loin : cf. 3. c).



Si les flux d'entrée se sont ralentis, l'effectif total de MNA pris en charge par l'ASE a cependant pu continuer à augmenter localement en 2019 et en 2020, comme l'indique l'exemple de la Gironde (cf. tableau ci-dessous). Il convient de préciser que le conseil départemental de la Gironde comptabilise non seulement les mineurs pris en charge par l'ASE mais également les jeunes majeurs dont la prise en charge se poursuit au-delà de l'âge de 18 ans.

**Évolution du nombre et de la proportion de MNA pris en charge par l'ASE  
Département de la Gironde**

Année	Nombre de MNA (mineurs et majeurs) pris en charge	Proportion des MNA (mineurs et majeurs) au sein de l'ASE
2018	980	20,4 %
2019	1 257	24,5 %
2020	1 464	27,7 %
2021 (au 20 juillet)	1 523	25,9 %

Source : Conseil départemental de la Gironde

*d) Une stabilité des profils dans le temps avec des spécificités en 2020*

• Les MNA reconnus comme tels sont **le plus souvent originaires de trois pays d'Afrique de l'Ouest** : la Guinée, le Mali et la Côte d'Ivoire. En 2020, ces pays restent les plus représentés mais ne concentrent plus que 45,5 % des flux, contre 61 % en 2017, 67 % en 2018 et 61 % en 2019.

À l'inverse, le nombre de MNA en provenance de pays du Maghreb (Algérie, Tunisie et Maroc) est demeuré stable en 2020, si bien que leur proportion a augmenté (de 10,6 % des jeunes reconnus MNA en 2019 à 18,4 % en 2020)<sup>1</sup>. Le nombre de MNA originaires du Bangladesh et d'Afghanistan est également resté important.

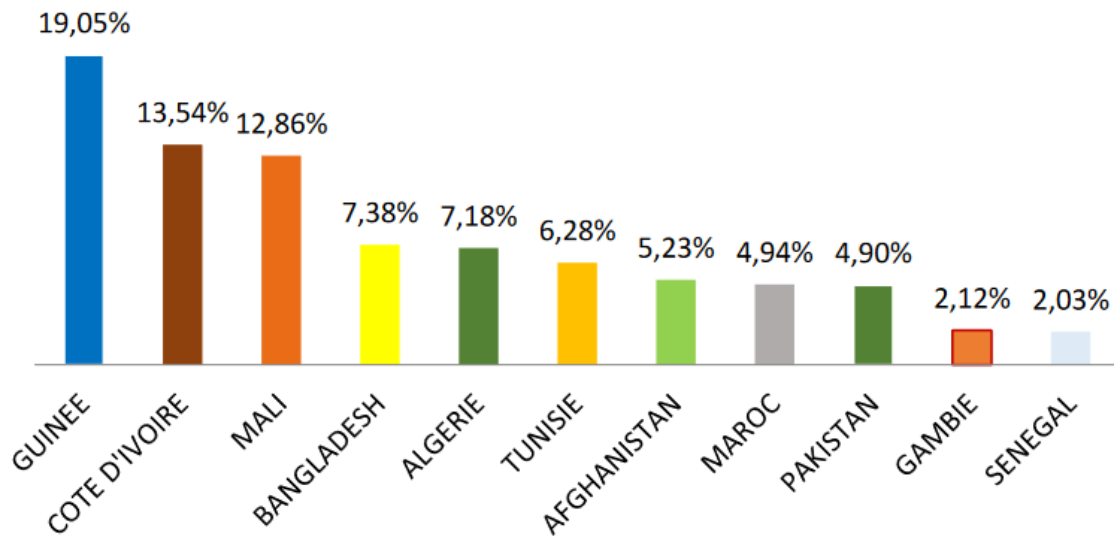
La cellule MNA du ministère de la justice constate en 2020 un accroissement des traversées par la route de la Méditerranée centrale (accès au territoire français par l'Italie) compensée par une diminution des arrivées par les routes de la Méditerranée orientale et occidentale (accès par l'Espagne).

Comme l'a indiqué aux rapporteurs l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), il ne s'agit que dans une minorité de cas de demandeurs d'asile.

---

<sup>1</sup> Mission MNA du ministère de la justice, rapport annuel d'activité 2020.

### Principaux pays d'origine des MNA ayant intégré le dispositif en 2020



Source : MMNA

Cette répartition géographique est une spécificité française : à l'échelle européenne, plus de 50 % des MNA sont originaires d'Afghanistan<sup>1</sup>.

- Les MNA sont **très majoritairement des garçons**, quoique la proportion de filles ait augmenté en 2020.

### Répartition par genre des MNA par année

Année	Garçons	Filles
2017	95,9 %	4,1 %
2018	95,5 %	4,5 %
2019	95,5 %	4,5 %
2020	94,2 %	5,8 %

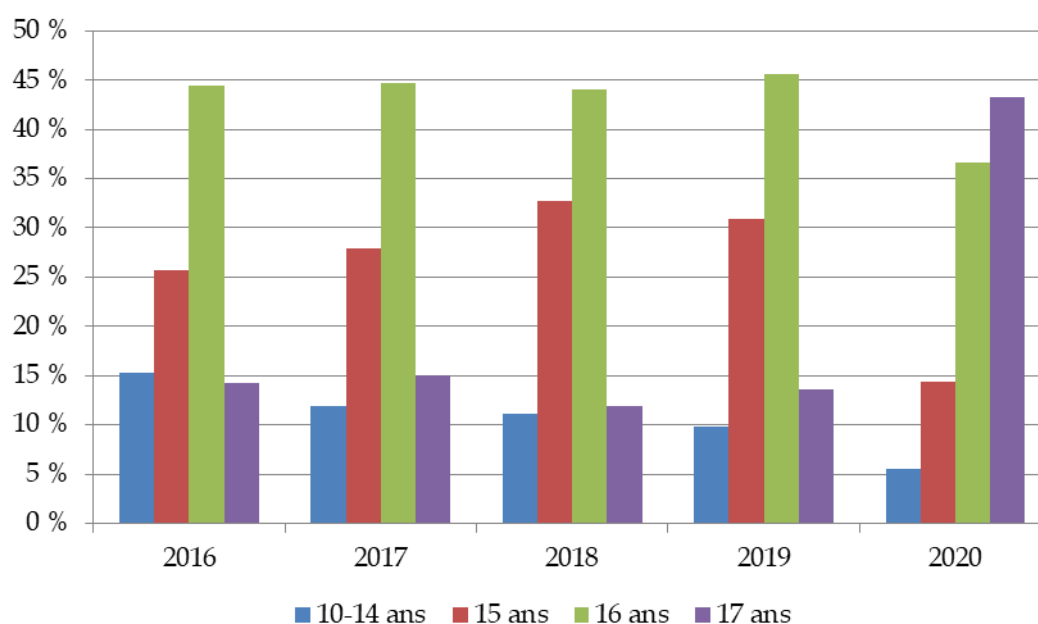
Source : mission d'information, d'après les données de la MMNA

- **Les jeunes âgés de 15 à 17 ans sont largement majoritaires** et leur proportion a continûment augmenté depuis plusieurs années, de 84,4 % en 2016 à 94,3 % en 2020, tandis que celle des 10-14 ans a progressivement diminué. Les arrivées d'enfants de moins de 10 ans non accompagnés demeurent rares.

<sup>1</sup> Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, IGA, IGAS, IGJ et ADF, février 2018.

En particulier, les jeunes de 17 ans ont été très fortement représentés (43,3 %) parmi les nouveaux MNA en 2020. Cette donnée est importante dans la mesure où ces jeunes se retrouvent très vite confrontés à l'enjeu de la sortie de la minorité.

### Répartition des MNA par tranche d'âge



Source : Mission d'information, d'après les données de la MMNA

## 2. ...les départements restent confrontés à une charge financière indue

Devant le développement soudain et massif du phénomène à partir de 2016, les crédits alloués par l'État au titre des mineurs non accompagnés, portés par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » des lois de finances, ont visé à alléger la charge des départements relative à la phase initiale d'évaluation de la minorité et de la mise à l'abri des jeunes, mais aussi à la contrainte supplémentaire pesant sur l'ASE.

Au total, les crédits ouverts pour 2021 au titre des MNA s'élèvent à 120 millions d'euros, ce qui représente un **recul de 25,7 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020**, après une augmentation de 14,7 % entre 2019 et 2020. La participation financière de l'État baisse dans ses deux composantes, comme le retrace le tableau ci-dessous.

**Évolution des crédits et des dépenses de l'État  
au titre des mineurs non accompagnés**

*(en millions d'euros)*

	LFI pour 2019	Exécution 2019	LFI pour 2020	Exécution 2020	LFI pour 2021
<b>Montant de la participation « amont » (évaluation et mise à l'abri)</b>	74 M€	93,2 M€	115 M€	50 M€	103 M€
<b>Montant de la participation « aval » (aide exceptionnelle au titre des dépenses d'ASE)</b>	67,2 M€	33,7 M€	47 M€	15,8 M€	17 M€
<b>Crédits demandés / dépensés au titre des MNA</b>	141,2 M€	126,6 M€	162 M€	65,8 M€ <sup>1</sup>	120 M€

*Source : Mission d'information*

*a) La participation forfaitaire de l'État à la phase d'évaluation et de mise à l'abri*

Un protocole d'accord, conclu le 31 mai 2013 entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France (ADF), avait initialement prévu la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses supportées par les départements au titre de la période d'évaluation à hauteur de 250 euros par jeune et par jour, dans la limite des cinq jours de mise à l'abri provisoire prévus par le code de l'action sociale et des familles.

À la suite du nouvel accord intervenu le 17 mai 2018, des réformes visant à renforcer l'appui de l'État aux départements dans l'exercice de leurs missions d'accueil des personnes se présentant comme MNA ont été engagées.

Sur le plan financier, un nouveau barème a été établi en concertation avec l'ADF. Il prévoit, pour les évaluations réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 :

- une **prise en charge de 500 euros par jeune** au titre de l'évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé ;

- au titre de la mise à l'abri, **90 euros par jeune et par jour dans la limite de quatorze jours, puis 20 euros par personne et par jour dans la limite de neuf jours complémentaires,**

- soit un **montant maximum de 1 940 euros par jeune**, contre 1 250 euros sous le régime antérieur<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement du budget 2020, mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Sur le plan opérationnel, le renforcement de l'appui de l'État aux départements dans l'exercice de leur mission d'évaluation de l'isolement et de la minorité des personnes se présentant comme MNA s'est traduit par la mise en place, conformément à la loi « Asile et immigration » du 10 septembre 2018<sup>2</sup>, d'un **outil d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM)**, qui vise à éviter les présentations multiples, dans des départements différents, de personnes qui auraient déjà bénéficié d'une évaluation (*cf. infra*, 3.).

Afin de favoriser une harmonisation et une convergence vers les meilleures pratiques, **un arrêté du 23 octobre 2020<sup>3</sup> conditionne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, la majeure partie de la participation forfaitaire de l'État** à la signature par le président du conseil départemental d'une **convention avec le préfet** afin de fixer les modalités selon lesquelles l'action des services de l'État et du département est coordonnée en matière d'évaluation et de mise à l'abri des MNA<sup>4</sup>.

Ainsi, le montant de la participation forfaitaire de l'État est réduit par cinq pour s'élever à **100 euros par personne évaluée** si le président du conseil départemental n'a pas conclu une telle convention. L'utilisation des outils facultatifs prévus par la loi est donc devenue, de fait, quasi obligatoire pour les départements. Le respect de ces conditions fait l'objet de contrôles sur pièces de la part de l'Agence de services et de paiement (ASP), chargée de verser les sommes aux départements.

Pour 2021, les crédits ouverts en loi de finances au titre des dépenses de mise à l'abri et d'évaluation s'élèvent ainsi à **103 millions d'euros** après 115 millions d'euros en 2020<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et arrêté du 28 juin 2019 pris pour son application.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – Article 51.

<sup>3</sup> Arrêté du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles modifié par le décret n° 2020-768 du 23 juin 2020.

<sup>5</sup> Le montant versé à l'ASP à ce titre s'est toutefois limité à 50 millions d'euros en 2020 compte tenu du fort ralentissement des arrivées de MNA dans le contexte de la crise sanitaire.

*b) La contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses d'aide sociale à l'enfance*

L'aggravation des coûts liés à l'augmentation du nombre de MNA en 2017 avait conduit l'État à apporter, en 2018, une **contribution exceptionnelle aux dépenses d'ASE** des départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016<sup>1</sup>. Ce montant a été fixé à **12 000 euros par jeune supplémentaire** pris en charge par l'ASE, le total dépensé s'élevant à **96,2 millions d'euros** (sur une enveloppe initiale de 66,8 millions d'euros), correspondant à la présence de 8 005 mineurs supplémentaires fin 2017 par rapport à la fin 2016. La quasi-totalité des départements avaient alors vu le nombre de MNA pris en charge augmenter entre ces deux dates et ainsi bénéficié de cette enveloppe.

**Cette contribution partielle de l'État aux dépenses de l'ASE a été reconduite à partir de 2019 suivant des modalités moins favorables<sup>2</sup>.**

Elle est ainsi tombée en 2019 à **6 000 euros par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires** pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 – soit, en réalité, 4 500 euros par jeune supplémentaire – cette différence étant appréciée département par département. Une enveloppe totale de 67,2 millions d'euros était prévue en loi de finances initiale (LFI) pour 2019 à ce titre. Les dépenses se sont toutefois limitées à **33,7 millions d'euros** en application de ce nouveau mode de calcul.

En 2020, cette contribution « exceptionnelle » de l'État a été une nouvelle fois reconduite, le mode de calcul arrêté en 2019 ayant été présenté comme pérenne, et inscrite en LFI à hauteur de 47 millions d'euros. L'arrêté du 23 septembre 2020<sup>3</sup> fixe toutefois le montant dû aux départements à ce titre à **15,8 millions d'euros**, correspondant à 2 634 MNA supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017.

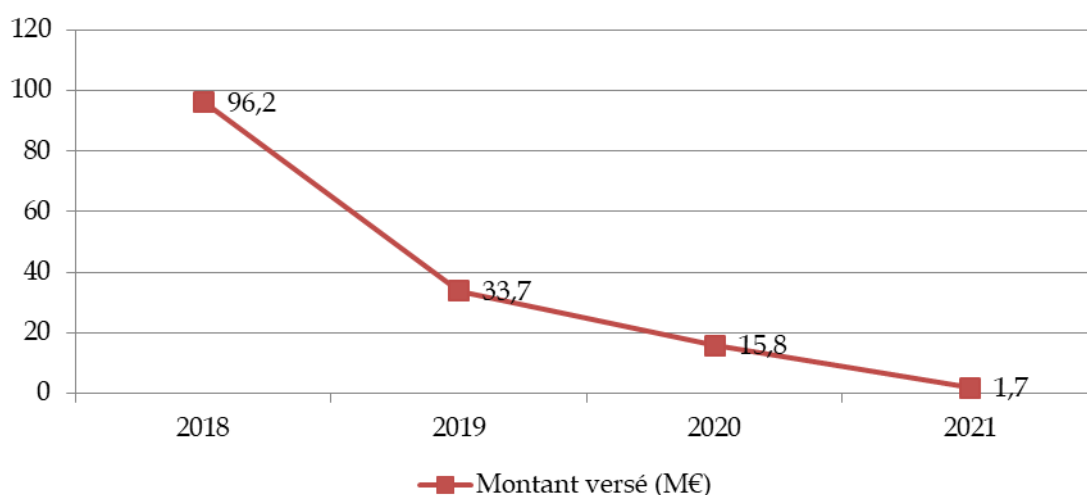
<sup>2</sup> Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018.

<sup>3</sup> Arrêté du 23 septembre 2020 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2019.

Pour 2021, les crédits ouverts au titre de cette contribution exceptionnelle s'élevaient à 17 millions d'euros, ce qui représente déjà une chute de 47 % par rapport aux crédits ouverts en 2020 mais correspond à l'étiage des dépenses de l'année précédente. L'arrêté du 24 août 2021<sup>1</sup> fixe toutefois à **1,7 million d'euros** le montant effectivement dû aux départements pour cette année, ce qui représente un **effondrement de 89 %** du soutien de l'État. Seuls six départements<sup>2</sup> ayant vu le nombre de MNA confiés par l'autorité judiciaire à l'ASE augmenter entre 2019 et 2020, ainsi que la Métropole de Lyon, bénéficient en effet de cette contribution en 2021.

### Contribution versée par l'État au titre des charges supplémentaires liées à la prise en charge de MNA

(en millions d'euros)



Source : Mission d'information

L'État fait valoir que la prise en charge de mineurs protégés confiés aux conseils départementaux relève de leur compétence et qu'il n'a pas vocation à se substituer à ces collectivités, y compris sur le plan financier. **Les départements attendent cependant un soutien accru de l'État** au financement de l'accueil et de l'accompagnement des MNA au titre de la protection de l'enfance. Selon l'ADF, les MNA représentent aujourd'hui entre 15 % et 20 % des mineurs pris en charge par l'ASE<sup>3</sup>. Ils occasionnent pour les départements des dépenses durables et ont un impact permanent sur leurs capacités d'accueil de mineurs en danger. **Or, le mode de calcul actuel de la contribution de l'État rend sa contraction quasi inexorable.**

<sup>1</sup> Arrêté du 24 août 2021 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2020.

<sup>2</sup> Il s'agit des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, de la Meuse, du Rhône et de la Sarthe.

<sup>3</sup> Le conseil départemental de la Gironde estime cette proportion (y compris parmi les jeunes majeurs pris en charge par l'ASE) à 27,7 % en 2020 dans son département.

Dans le contexte de la crise sanitaire, un financement exceptionnel de **50 millions d'euros** a cependant été accordé pour l'année 2020 aux départements au titre du maintien obligatoire de la **prise en charge des jeunes majeurs de 21 ans sortant de l'ASE (y compris les anciens MNA)**<sup>1</sup>. 49,8 millions d'euros ont été versés à ce titre aux collectivités.

La loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire a prolongé jusqu'à quatre mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire<sup>2</sup> l'obligation de poursuivre cette prise en charge. Un amendement adopté au Sénat a prévu que les charges supplémentaires résultant, pour les départements, de cette obligation feraient « *l'objet, en loi de finances, d'une compensation intégrale par l'État des dépenses effectivement engagées* »<sup>3</sup>.

*c) Le cas particulier des MNA en provenance de Grèce*

Dans le cadre d'un programme européen de relocalisation de mineurs non accompagnés, majoritairement originaires d'Afghanistan, ayant transité par la Grèce, la France s'est initialement engagée à accueillir 350 jeunes, lesquels sont orientés vers l'ASE. Les départements reçoivent, pour chaque jeune accueilli, 1 000 euros de l'État<sup>4</sup> et 4 000 euros de l'Union européenne dans le cadre du Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI).

Ces jeunes étant orientés par le biais d'un dispositif *ad hoc*, et leur évaluation ayant été réalisée en Grèce, ils ne sont pas comptabilisés pour le calcul de la contribution de l'État aux dépenses supplémentaires d'ASE (*cf. supra*).

La première vague de relocalisations a eu lieu en août 2020. Au 15 juin 2021, 280 MNA (ainsi que 2 bébés) ont été relocalisés dans 36 départements, selon la DGCS. Au total, **1,4 million d'euros** ont été concédés aux départements dans le cadre de ce dispositif.

*d) L'estimation des dépenses des départements*

Pour les années 2018 et 2019, l'ADF évalue à **2 milliards d'euros** environ les dépenses annuelles globales des départements liées à la prise en charge des MNA par l'ASE. 191 millions d'euros seraient consacrés à la prise en charge des MNA devenus majeurs.

Il s'agit toutefois d'une estimation large : l'ADF évalue en effet à 50 000 euros par an et par jeune le coût global estimatif de la prise en charge d'un jeune par l'ASE, et à 40 000 l'effectif des MNA au cours de ces années, considéré comme le maximum à ce jour.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Soit jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2021, l'état d'urgence sanitaire déclaré en vigueur depuis le 17 octobre 2020 ayant pris fin le 1<sup>er</sup> juin 2021 dans l'hexagone.

<sup>3</sup> Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire – Article 9.

<sup>4</sup> Au titre du programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».



Le tarif journalier d'hébergement des mineurs pris en charge par l'ASE est en réalité très variable et évolutif, et le chiffre de 50 000 euros par an avancé par l'ADF, probablement surévalué<sup>1</sup>. L'État ne dispose toutefois d'aucune évaluation nationale du coût moyen de l'accueil d'un mineur non accompagné.

En se basant sur les statistiques plus restrictives de la DGCS sur les effectifs, qui font apparaître une moyenne de 22 000 mineurs non accompagnés pris en charge sur les cinq dernières années, les dépenses annuelles totales s'élèveraient à **1,1 milliard d'euros** (hors contrats jeune majeur).

Il s'avère en réalité difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA. Dans un référé du 8 octobre 2020, la Cour des comptes pointe « *la méconnaissance des coûts réels des dispositifs et procédures liés aux MNA, qui constitue une lacune grave tant pour piloter cette politique que pour la gérer de manière efficiente. L'absence de comptabilité analytique dans la majorité des départements les empêche en effet de distinguer ce qui relève des MNA dans leurs dépenses.* »

Par exemple, comme l'a indiqué le conseil départemental de la Gironde aux rapporteurs, il n'est actuellement pas possible de chiffrer précisément le coût des MNA dans ce département lorsqu'ils sont hébergés dans des établissements « classiques » de la protection de l'enfance<sup>2</sup>. En revanche, dans les établissements accueillant exclusivement des MNA, le conseil départemental indique que les dépenses se sont élevées à 37,2 millions d'euros en 2020. Le coût global de la prise en charge des MNA par l'ASE en 2020 est ainsi évalué à 46 millions d'euros environ par le département de la Gironde. À titre de comparaison, le montant versé par l'État à ce département au titre des dépenses supplémentaires d'ASE a été de 978 000 euros en 2019, de 108 000 euros en 2020 et nul en 2021.

Quant à la participation forfaitaire de l'État aux dépenses liées à l'évaluation et à la mise à l'abri, elle s'est élevée en 2019 à 878 000 euros pour la Gironde alors que le coût total a été de 2,4 millions d'euros pour le département.

Ainsi, quelles que soient les lacunes du suivi des dépenses imputables aux MNA, le soutien financier de l'État est de toute façon loin de couvrir les dépenses réelles des collectivités.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, selon la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, le coût annuel de l'hébergement d'un MNA dans le Val-d'Oise a été de 53 560 euros en 2017, 47 828 euros en 2018 et 44 464 euros en 2019.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une abstention volontaire de la part du département qui considère que les MNA ne doivent pas être distingués des autres mineurs pris en charge par l'ASE.

Il serait toutefois utile de réaliser, sur la base d'échantillons représentatifs, une enquête nationale sur les coûts pour les départements, détaillés par poste de dépenses, de la prise en charge des MNA et sur les déterminants de leurs variations. Les chiffres approximatifs communiqués depuis plusieurs années par l'ADF contribuent en effet à la crispation des positions sur le sujet.

**Recommandation n° 1 :** Réaliser une enquête nationale sur les coûts pour les départements de la prise en charge des MNA.

### **3. Les conditions de réalisation de la phase d'évaluation et de mise à l'abri restent insuffisantes et hétérogènes**

*a) La mise en œuvre variable de la procédure d'évaluation entre les territoires*

La circulaire « Taubira » du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers a mis en place un **dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MNA**. Ce dispositif a été consacré par décret en 2016<sup>1</sup> et précisé en 2019<sup>2</sup>. En décembre 2019 a été diffusé un guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement auprès des départements ainsi que des réseaux associatifs impliqués dans la réalisation de cette évaluation et la prise en charge des jeunes se présentant comme MNA.

- Un arrêté du 20 novembre 2019 fixe le **référentiel national sur la base duquel doit être réalisée la procédure d'évaluation** sur tout le territoire<sup>3</sup>.

Ainsi, **l'évaluation doit s'appuyer sur un faisceau d'indices** qui peut inclure :

- les informations fournies au président du conseil départemental par le préfet ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Arrêté du 20 novembre 2019 pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

- une évaluation sociale, menée par les services du conseil départemental ou par tout organisme du secteur public ou du secteur associatif auquel la mission d'évaluation a été déléguée par le président du conseil départemental ;

- des examens radiologiques osseux complémentaires.

En particulier, le président du conseil départemental doit s'assurer du **caractère pluridisciplinaire de l'évaluation sociale** de la personne se présentant comme MNA. Cette pluridisciplinarité repose sur au moins une des deux modalités suivantes :

- des entretiens menés par au moins deux évaluateurs ayant des qualifications ou des expériences différentes, intervenant soit simultanément, soit de façon séquentielle ;

- la relecture du rapport d'évaluation sociale par une équipe composée de personnes ayant des qualifications ou des expériences différentes avant validation par le responsable d'équipe.

L'évaluation sociale doit porter *a minima* sur un **entretien comportant six points** : l'état civil, la composition familiale, la présentation des conditions de vie dans le pays d'origine, l'exposé des motifs de départ du pays d'origine et la présentation du parcours migratoire de la personne jusqu'à l'entrée sur le territoire français, les conditions de vie depuis l'arrivée en France et le projet de la personne, notamment en termes de scolarité, de formation, d'insertion et de séjour ou d'asile ainsi que, lorsqu'un contact avec la famille a pu être établi, le projet parental.

• Le ministre de l'Intérieur a été autorisé à mettre en œuvre un **traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (AEM)**, ayant pour objectifs :

- d'identifier, à partir de leurs empreintes digitales, les personnes se déclarant MNA et ainsi de lutter contre la fraude documentaire et la fraude à l'identité ;

- de permettre une meilleure coordination des services de l'État et des services compétents en matière d'accueil et d'évaluation de la situation des MNA ;

- d'améliorer la fiabilité de l'évaluation et d'en raccourcir les délais ;

- d'accélérer la prise en charge des personnes évaluées mineures ;

- de prévenir le détournement du dispositif de protection de l'enfance par des personnes majeures ou des personnes se présentant successivement dans plusieurs départements<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. R. 221-15-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'application permet de recueillir les données biométriques des demandeurs et de les confronter au système européen d'identification des visas (Visabio) ainsi qu'à l'application de gestion des titres de séjour (Agdref).

Les services départementaux conservent la faculté de conclure immédiatement, sans que le dispositif AEM soit mobilisé, à la nécessité de protéger une personne se présentant comme MNA, notamment lorsque la minorité et la vulnérabilité de cette personne sont manifestes. Toutefois, la participation forfaitaire de l'État aux dépenses liées à l'évaluation et à la mise à l'abri est désormais conditionnée à la conclusion d'une convention entre le président du conseil départemental et le préfet sur l'utilisation de l'AEM<sup>1</sup>.

Le préfet s'engage à organiser l'accueil dans un délai raisonnable, par un agent de la préfecture formé et habilité à cet effet, dans un local dédié et selon des modalités adaptées à l'accueil des mineurs, des personnes se présentant comme MNA adressées à la préfecture par le conseil départemental<sup>2</sup>.

Le suivi du déploiement du dispositif est assuré par la direction des étrangers en France (DGEF). En mars 2021, deux ans après sa mise en œuvre effective, le nombre de dossiers initiés dans le traitement atteignait 16 576.

- L'article 388 du code civil, dans sa rédaction résultant de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant<sup>3</sup>, encadre le **recours aux examens radiologiques osseux** aux fins de détermination de l'âge, « *en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable* ». Ceux-ci ne peuvent être réalisés que sur décision de l'autorité judiciaire et après recueil de l'accord de l'intéressé. Les conclusions de ces examens, qui doivent préciser la marge d'erreur, ne peuvent à elles seules permettre de déterminer si l'intéressé est mineur, le doute profitant à ce dernier. Le recours à un examen du développement pubertaire des caractères sexuels primaires et secondaires est exclu.

Le Conseil constitutionnel a validé, tout en le limitant strictement, le recours aux tests osseux aux fins d'évaluation de l'âge<sup>4</sup>. Considérant comme « *établi que les résultats de ce type d'examen peuvent comporter une marge d'erreur significative* », il a souligné l'intention du législateur d'exclure que ces résultats puissent constituer l'unique fondement dans la détermination de l'âge de la personne.

---

<sup>1</sup> Art. R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et arrêté du 16 octobre 2020.

<sup>2</sup> Cf. arrêté du 20 novembre 2019 – Article 3.

<sup>3</sup> Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

<sup>4</sup> Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019.

- En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, **la Cour des comptes relève dans son référé d'octobre 2020 que « l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à un autre quant à sa durée et à ses modalités ».**

La Cour constate notamment que **la pluridisciplinarité et la collégialité de l'évaluation ne sont que « très rarement respectées »**. Elle rapporte également la **fréquence, dans certains départements, du recours aux tests osseux** en dépit des recommandations visant à en restreindre l'usage. Elle pointe enfin la **dégradation de la durée de l'évaluation**, certains départements affichant *« plusieurs semaines, voire plusieurs mois de délais »*.

Ces constats ont été corroborés par les auditions réalisées par les rapporteurs. L'organisme en charge de l'évaluation (services du conseil départemental ou association désignée), son degré de professionnalisme, la durée de l'évaluation, les conditions de mise à l'abri dans le cadre du recueil provisoire d'urgence, *etc.* diffèrent d'un territoire à l'autre et engendrent des taux de prise en charge effective divergents à l'issue de l'évaluation. La question de l'impartialité de l'évaluation lorsque l'organisme qui en est chargé assure également la mise à l'abri a par ailleurs été soulevée.

Au premier semestre 2017, **les taux de reconnaissance de minorité variaient de 9 % à 100 % selon les départements**<sup>1</sup>. Les conseils départementaux auditionnés par les rapporteurs ont toutefois fait état de taux comparables entre eux en ordre de grandeur, ce qui suggère un début de convergence<sup>2</sup>.

**Pour les rapporteurs, ces multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités.** En effet, elles dépendent non seulement de la politique propre à chaque département mais aussi d'une capacité financière qui peut être réduite en raison de la forte hausse du nombre de demandeurs au cours des dernières années.

*b) Les inégalités de traitement en matière de mise à l'abri*

- D'abord, le recueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. Or, lorsqu'une personne se présentant comme MNA n'est pas mise à l'abri le temps de l'évaluation de sa situation, elle se retrouve à la rue. Elle ne bénéficie alors d'aucun accompagnement durant cette période, ce qui compromet gravement ses chances d'être aidée dans le cas où elle pourrait légitimement y prétendre.

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés, IGA, IGAS, IGJ et ADF, février 2018.

<sup>2</sup> Le taux de jeunes évalués mineurs est de 45 % en 2021 pour les Bouches-du-Rhône. À Paris, ce taux est passé de 11 % en 2016 à 34 % en 2019.

• Un rapport de l'IGAS de novembre 2020<sup>1</sup> a avancé que de nombreux jeunes hébergés à l'hôtel sous la responsabilité des conseils départementaux, que l'on ne sait pas quantifier de manière globale, sont des personnes en attente d'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Il ressort en effet des entretiens menés par la mission de l'IGAS que **la mise à l'abri des MNA lors de cette phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel.**

Plusieurs conseils départementaux auditionnés par les rapporteurs (Paris, Bouches-du-Rhône, Alsace) ont confirmé recourir habituellement à l'hébergement hôtelier pour tout ou partie des personnes en cours d'évaluation. Le conseil départemental de la Gironde a en revanche affirmé ne recourir aux hôtels qu'en cas de saturation de son dispositif de mise à l'abri.

**Les problèmes posés par l'hébergement hôtelier dépendent des conditions dans lesquelles celui-ci est mis en œuvre**, ces conditions étant très variables selon les départements. Le département des Bouches-du-Rhône a ainsi veillé à améliorer les conditions de cet hébergement en sélectionnant des hôtels offrant des espaces privatisés, en garantissant la présence d'un éducateur pour cinq jeunes et en organisant la présence de veilleurs de nuit et des astreintes de cadres de l'ASE.

Toutefois, selon l'IGAS, l'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité ainsi qu'une perception relativement négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés. Les modalités de recours à l'hébergement hôtelier sont dans l'ensemble très peu formalisées, seule une minorité de départements formalisant la relation avec les hôteliers au travers d'un marché public.

Pour les rapporteurs, certains hôtels paupérisés se sont spécialisés dans ce type de prestation, ne vivant que du public apporté par les collectivités et laissant ainsi leur établissement se dégrader. En tout état de cause, **ces lieux ne sont pas appropriés pour l'accueil de mineurs**, alors que ceux-ci représentent une part non négligeable des personnes en attente d'évaluation.

Il convient toutefois de préciser que certaines alternatives à l'hôtel, tels les « hébergements diffus » en semi-autonomie parfois confiés à des prestataires, peuvent offrir des conditions de contrôle et d'accompagnement encore plus dégradées.

---

<sup>1</sup> L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, *rapport IGAS, novembre 2020.*

- **L'hébergement hôtelier semble fréquemment se poursuivre pour les jeunes ayant été reconnus comme mineurs.**

Le rapport de l'IGAS de novembre 2020 estime que le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élève au minimum à 5 % des jeunes de l'ASE. Sur la base des réponses fournies à l'IGAS par 29 départements, **95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel.**

Cette pratique est là encore très inégalement répandue selon les départements, et les auditions menées par les rapporteurs ont montré qu'elle évolue favorablement dans certains cas. Paris a ainsi transformé plus de 600 chambres d'hôtel accueillant des mineurs en foyers ou appartements partagés et veille désormais à faire en sorte que plus aucun enfant confié à l'ASE ne soit hébergé à l'hôtel.

*c) Un dispositif national de répartition fragilisé*

Le protocole d'accord de 2013 a mis en place un **mécanisme de solidarité interdépartementale** visant à répartir les MNA sur l'ensemble du territoire et à réduire les disparités entre les départements en nombre de prises en charge. Les flux de personnes se présentant comme MNA se concentrent en effet majoritairement sur les départements frontaliers, sur ceux abritant une zone portuaire ainsi que sur l'Île-de-France.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a donné une base légale à ce dispositif d'orientation, dont les modalités d'application ont été précisées par le décret du 24 juin 2016 et l'arrêté du 28 juin 2016<sup>1</sup>.

L'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit ainsi que le ministre de la justice fixe les objectifs de répartition proportionnée des accueils de ces mineurs entre les départements « *en fonction de critères démographiques et d'éloignement géographique* ».

Les présidents de conseils départementaux sont tenus de transmettre à la cellule MNA du ministère de la justice les informations relatives au nombre de mineurs pris en charge au 31 décembre de l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année en cours. À défaut de transmission dans les délais, le nombre retenu est fixé à zéro<sup>2</sup>.

La clé de répartition, calculée sur la base de ces informations, est rendue publique au plus tard le 15 avril de chaque année.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

<sup>2</sup> Art. R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles.

Elle prenait initialement en compte à la fois la population âgée de 19 ans et moins du département et l'écart observé, au 31 décembre de l'année précédente, entre le nombre de mineurs effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition purement proportionnelle à la population des moins de 19 ans.

Cette clé de répartition a été modifiée fin 2019 à la suite d'une demande de l'ADF, les départements relativement les plus jeunes se voyant pénalisés par ce mode de calcul<sup>1</sup>. Elle prend désormais en compte un **critère de population générale** et se calcule suivant la formule détaillée dans l'encadré ci-dessous.

Un arrêté du ministre de la justice détermine chaque année le taux pris en compte pour chaque département métropolitain. Pour 2021, il varie entre 0,12 % pour la Lozère et 4,02 % pour le Nord<sup>2</sup>.

#### **Le calcul de la clé de répartition des MNA (art. R. 221-13 du CASF)**

La clé de détermination du nombre de MNA devant être accueillis dans chaque département est égale à la somme :

1° de la population totale du département rapportée à la population totale de l'ensemble des départements concernés ;

2° d'un cinquième du rapport entre :

a) la différence entre :

- le nombre de mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille que le département aurait dû accueillir au 31 décembre de l'année précédente en appliquant la valeur du 1° au nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements à cette date ;

- et le nombre de mineurs effectivement pris en charge par le département à cette date ;

b) le nombre de mineurs accueillis dans l'ensemble des départements concernés au 31 décembre de l'année précédente.

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1410 du 19 décembre 2019 relatif au calcul de la clé de répartition entre les départements des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

<sup>2</sup> Arrêté du 27 mai 2021 fixant pour l'année 2021 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.



Dans son référé d'octobre 2020, la Cour des comptes estime cependant que **le dispositif « est fragilisé par la défiance de plusieurs départements d'«accueil» vis-à-vis des évaluations réalisées par les départements d'«arrivée»**, ce qui donne lieu à un **phénomène de réévaluations** : « l'enquête des juridictions financières montre que certains départements procèdent à une nouvelle évaluation de minorité de 70 à 90 % des jeunes provenant d'autres territoires ».

Il apparaît d'ailleurs que **le dispositif de répartition alimentaire lui-même les disparités de traitement** : les départements ayant une faible clé de répartition ne sont pas incités à réaliser des évaluations de qualité, c'est-à-dire suffisamment rigoureuses.

L'orientation spontanée par certains départements franciliens de jeunes pour évaluation vers Paris a également été signalée. Cette pratique est évidemment contraire au principe de solidarité interdépartementale.

Enfin, il convient de préciser, comme le rapporte la Cour des comptes, que plus de 14 % des décisions judiciaires de placement – généralement des ordonnances du juge des enfants saisi en appel de décisions prises par les présidents de département ou directement par les demandeurs – sont exécutées hors du dispositif national d'orientation et échappent donc au principe de solidarité interdépartementale.

#### **4. La politique conduite par les différents acteurs manque de cohérence**

La multiplicité des **instances susceptibles de prendre des décisions relativement à la prise en charge d'une personne se présentant comme mineure – préfecture, département, justice judiciaire et administrative, éducation nationale – conduit à un manque de cohérence du fait de la multiplicité de procédures parallèles, qui amène à la prise de décisions contradictoires.**

Le code de l'action sociale et des familles confie au juge des enfants la compétence pour prendre les décisions de placement d'un mineur<sup>1</sup>. C'est donc au juge, et non au président du conseil départemental, qu'il appartient de confier un mineur sans représentants légaux aux services de l'aide sociale à l'enfance.

Cependant, en application du même code, les mineurs non accompagnés sont pris en charge immédiatement par les services départementaux pour leur mise à l'abri, puis pour assurer ou superviser l'ensemble des démarches susceptibles de conduire à une prise en charge par l'ASE.

---

<sup>1</sup> Hors le cas de placement volontaire d'un enfant par ses parents.

Or la diversité des procédures de saisine du juge fait que **les phases administrative d'évaluation de la minorité et judiciaire sont parfois concomitantes et non successives. Les décisions prises peuvent de plus être contradictoires.** L'articulation entre l'action des départements et celle de la justice est donc parfois complexe, comme l'ont signalé de nombreux conseils départementaux aux rapporteurs.

L'article 375-5 du code civil prévoit d'emblée l'intervention des magistrats pour la protection des personnes reconnues mineures en disposant que : « *Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné* ». Le déroulement de la procédure est fixé par le code de l'action sociale et des familles (article 221-2-2 relatif à la répartition des mineurs entre départements) et ses dispositions réglementaires, singulièrement l'article R. 221-11 issu du décret du 24 juin 2016<sup>1</sup>. Le IV de cet article prévoit **l'obligation de saisine du procureur de la République** au cas où la minorité a été reconnue et rappelle la nécessité d'une décision de l'autorité judiciaire<sup>2</sup> pour le placement auprès de l'ASE.

Or, **le juge des enfants peut également être saisi à tout moment** par la personne se déclarant mineure afin que soient prises des mesures de protection. Cette possibilité a par exemple permis au tribunal pour enfants de Marseille d'ordonner la prise en charge immédiate et la scolarisation de mineurs pendant la période d'évaluation et d'imposer des délais pour cette prise en charge. Ces décisions mettent à mal le travail conduit par les départements car elles interviennent avant toute décision sur la minorité des demandeurs et posent des difficultés pratiques aux départements concernés. Notamment, pour les Bouches-du-Rhône, la possibilité d'obtenir réellement des places en établissement scolaire pour les jeunes concernés.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille

<sup>2</sup> « IV. - Au terme du délai mentionné au I, ou avant l'expiration de ce délai si l'évaluation a été conduite avant son terme, le président du conseil départemental saisit le procureur de la République en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 223-2 et du second alinéa de l'article 375-5 du code civil. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I se prolonge tant que n'intervient pas une décision de l'autorité judiciaire.

« S'il estime que la situation de la personne mentionnée au présent article ne justifie pas la saisine de l'autorité judiciaire, il notifie à cette personne une décision de refus de prise en charge délivrée dans les conditions des articles L. 222-5 et R. 223-2. En ce cas, l'accueil provisoire d'urgence mentionné au I prend fin. »

**Le juge administratif peut lui aussi être saisi de demandes tendant à la prise en charge avant la fin du processus d'évaluation.** Plusieurs associations comme Médecins Sans Frontières ont ainsi introduit des référés-liberté au moment du confinement lié à l'épidémie de covid-19 ou, depuis, pour défaut de mise à l'abri de personnes se présentant comme mineures<sup>1</sup>.

Plus complexe du point de vue de la coordination entre les acteurs, le département de la Gironde a indiqué aux rapporteurs les **difficultés que peut poser l'examen par le procureur de la République des demandes de placement à l'ASE présentées par le département.** Dans les cas où il estime que la minorité du jeune n'est pas établie, le procureur refuse en effet la saisine du juge des enfants. Ceci conduit le département à faire appel des décisions du parquet. Les divergences d'appréciation sur la minorité, reposant notamment sur la validité des documents d'état civil fournis, peuvent ainsi aboutir à ce que la justice refuse la prise en charge souhaitée par le département.

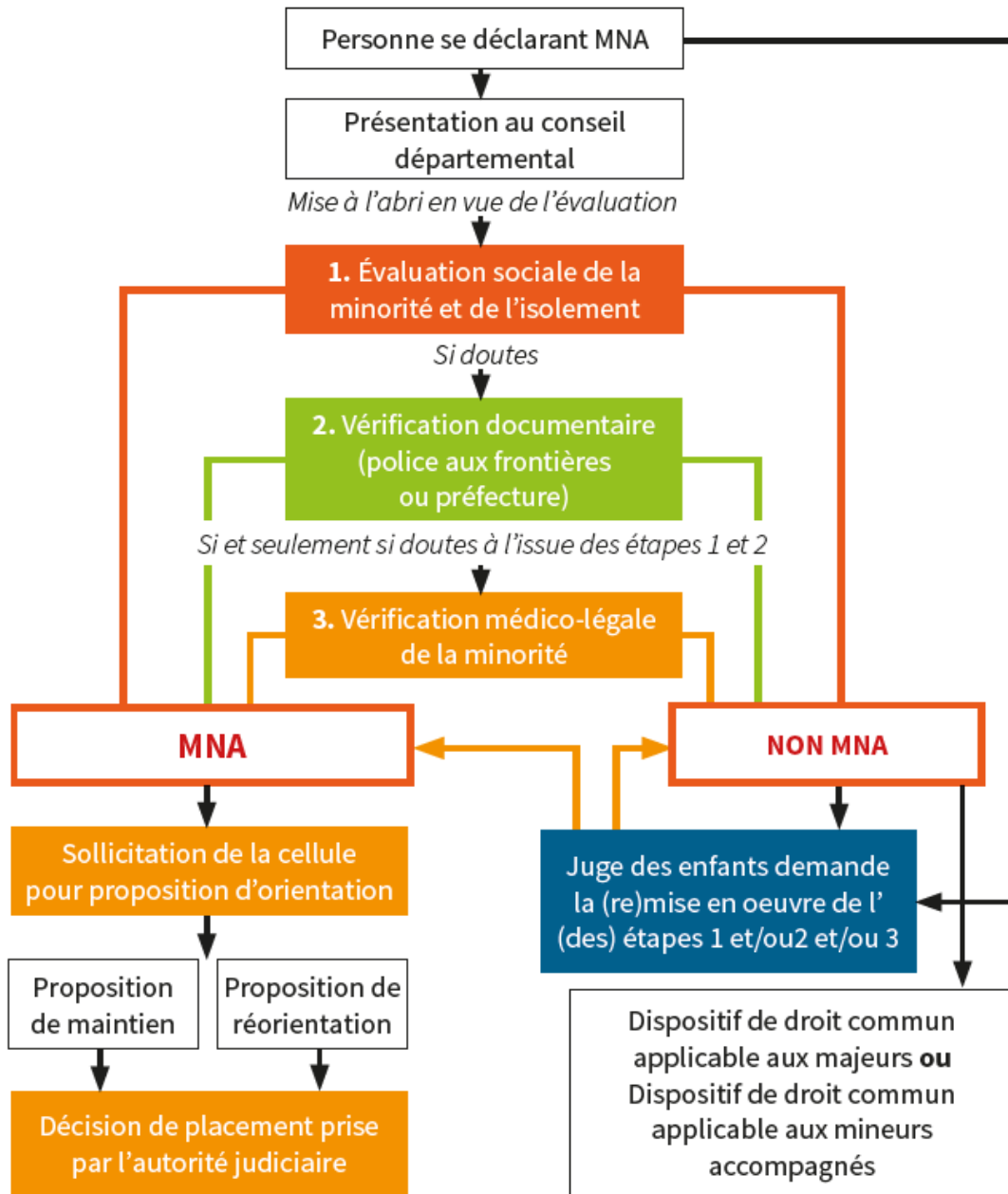
La personne se présentant comme mineure peut enfin faire appel de la décision de refus de prise en charge opposée par un département. Plusieurs conseils départementaux ont fait état aux rapporteurs des difficultés que pose la prise en charge des personnes concernées, qui n'incombe plus aux départements puisqu'ils ont jugé qu'elles étaient en fait majeures, et devrait relever de l'État. Cependant, le refus de prise en charge, lorsqu'il ne s'accompagne pas d'une obligation de quitter le territoire français, aboutit le plus souvent à une absence de prise en charge par l'État, qui, dans les faits, laisse reposer sur le département la charge de fournir une solution d'hébergement.

La compétence du juge des enfants mais aussi du parquet et du juge administratif en matière de prise en charge des MNA par l'aide sociale à l'enfance conduit donc à une complexité accrue. **En l'état du droit, des échanges plus formalisés devraient être organisés entre les acteurs de la Justice, les départements et l'Éducation nationale** afin de permettre de conduire à bien la phase d'évaluation et de fonder les décisions concernant la minorité mais aussi la scolarisation sur des constats et des objectifs partagés par tous.

---

<sup>1</sup> Ainsi en mars 2021 : <https://www.lagazettedescommunes.com/726462/mna-les-bouches-du-rhone-rappelees-a-lordre-pour-defaut-daccueil/>

### Procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement



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

Source : DPJJ

## B. UNE POLITIQUE À STRUCTURER DE MANIÈRE PÉRENNE ET SOUTENABLE

### 1. L'État doit assumer ses responsabilités en matière de régulation de l'entrée et d'accueil des MNA

#### a) Structurer le pilotage national

Le **défaut de pilotage et de coordination interministériels** de la politique d'accueil des MNA a été souligné par plusieurs rapports parlementaires ainsi que par les missions d'évaluation du dispositif national de répartition des MNA.

Un **comité de suivi**, présidé par le ministre de la Justice, a pourtant été mis en place en 2016<sup>1</sup>. Ce comité a pour mission de suivre la mise en œuvre du dispositif, d'assurer la concertation entre les acteurs concernés, d'examiner les évolutions constatées et de proposer toutes actions à développer. Sa composition inclut des représentants des ministères de la justice, de l'intérieur, de la famille, des affaires étrangères et de l'éducation nationale, un tiers au moins de représentants des départements ainsi que des représentants des associations œuvrant dans l'intérêt de l'enfance et de la jeunesse.

La Cour des comptes, dans son référé d'octobre 2020, a cependant observé que **ce défaut de pilotage et de coordination « demeure une réalité »**. La Cour a notamment préconisé qu'un responsable du pilotage des actions de l'État dans chaque territoire soit clairement identifiable pour les acteurs locaux.

Le rapport bipartite des inspections générales et de l'ADF de février 2018 avait proposé de **confier le sujet des MNA à un délégué interministériel**, rattaché aux services du Premier ministre. Cette proposition, qui n'a pas été mise en œuvre, reste pertinente.

Le comité de suivi a été réformé par décret en 2019 afin qu'il soit **co-piloté par les ministères de la justice et de l'enfance**<sup>2</sup>. Toutefois, l'arrêté relatif à la nouvelle composition et au fonctionnement du comité n'a toujours pas été publié.

En réponse au référé de la Cour des comptes, le Premier ministre a indiqué, le 10 décembre 2020, que le Gouvernement *« réfléchit au renforcement du pilotage national et de l'outillage des acteurs, y compris en matière de systèmes d'information »*. La coordination et la publication des études ont été confiées à l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE).

---

<sup>1</sup> Art. R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles.

Le Gouvernement a par ailleurs confié à l'IGAS et à l'Inspection générale de la justice (IGJ) une **mission de préfiguration d'un nouvel organe de gouvernance ainsi que d'une nouvelle coordination territoriale de cette politique.**

Les rapporteurs estiment que **le ministère des affaires étrangères devrait être associé à ces réflexions** afin de mieux prendre en compte la dimension internationale du phénomène des MNA et, ainsi, d'être en mesure d'agir en amont sur les flux d'entrée dans le dispositif.

**Recommandation n° 2 :** Réformer la gouvernance de la politique nationale d'accueil et de gestion des mineurs non accompagnés en associant le ministère des affaires étrangères afin de prendre en compte la dimension internationale du phénomène.

**Recommandation n° 3 :** Confier le sujet des mineurs non accompagnés à un délégué interministériel.

### **Le dispositif français d'accueil des MNA engendre-t-il un « appel d'air » migratoire ?<sup>1</sup>**

L'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés s'inscrivent dans un cadre juridique international et européen : la Convention internationale des droits de l'enfant, qui introduit la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, la directive 2013/32/UE, qui prévoit des garanties pour les MNA dans le cadre de la procédure de demande d'asile<sup>2</sup>, et la directive 2013/33/UE, qui fixe des règles communes relatives à l'accueil et au traitement des MNA<sup>3</sup>. Il existe ainsi de fortes similitudes dans les droits accordés aux MNA entre les différents pays européens. Les disparités constatées en France se retrouvent également au sein d'autres états européens.

En matière d'accueil et de prise en charge, deux tendances peuvent cependant être identifiées selon que les garanties mises en œuvre relèvent principalement, comme en France, de la protection de l'enfance (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni) ou du droit des étrangers (Belgique, Italie, Pays-Bas, Suède). Dans le second cas, il existe en effet un lien étroit entre la procédure de demande d'asile et le parcours de prise en charge des MNA.

<sup>1</sup> Mme Charlotte Caubel, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la Justice, a notamment soutenu cette idée lors d'une audition à l'Assemblée nationale, le 8 septembre 2021.

<sup>2</sup> Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

<sup>3</sup> Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

En Italie, la prise en charge des MNA passe par le système d'accueil des demandeurs d'asile. La loi « Zampa » du 27 avril 2017 énonce clairement le principe selon lequel les MNA sont titulaires des mêmes droits en matière de protection des mineurs que les enfants de nationalité italienne ou d'un État membre de l'Union européenne. Toutefois, les modalités de prise en charge, notamment sanitaires, peuvent varier selon que le mineur détient ou non un permis de séjour. Le MNA peut alternativement présenter une demande d'asile (le statut de réfugié a été octroyé dans 27 % des cas en 2020), de permis de séjour pour raisons familiales ou placement familial, ou de permis de séjour pour mineur. Si le simple fait d'être mineur et ne pas pouvoir disposer d'un autre type de permis de séjour donne droit aux MNA à un permis de séjour pour mineur, cette exigence complique néanmoins les démarches des jeunes concernés.

En Espagne, les MNA sont intégrés au système général de protection des mineurs dès lors qu'ils sont reconnus comme tels. Ils se voient appliquer le même régime de tutelle et les mêmes mesures de protection que les mineurs espagnols. Le cadre législatif prévoit également un accès automatique aux soins de santé et à l'éducation. Toutefois, les conditions matérielles d'accueil et les politiques menées en matière d'intégration diffèrent de manière significative d'une communauté autonome à l'autre. Il existe ainsi une grande hétérogénéité des centres de protection des mineurs selon les régions.

Sous réserve de divergences d'ordre procédural, l'idée selon laquelle les conditions de la prise en charge des MNA seraient particulièrement favorables en France en comparaison des pays voisins doit donc être relativisée. Les pays d'origine des MNA, qui varient fortement selon les États, suggèrent en revanche que d'autres facteurs, notamment historiques et linguistiques, peuvent avoir une incidence sur l'attractivité de la France ou d'autres pays d'accueil.

*Source : Étude de la division de la législation comparée du Sénat sur les mineurs étrangers non accompagnés, 3 mai 2021*

*b) Trancher le conflit de compétences relatif à la phase d'évaluation et de mise à l'abri : une charge financière qui ne doit plus peser sur les départements*

- La question de la répartition des compétences entre l'État et les départements en ce qui concerne la gestion de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA apparaît comme le nœud gordien des difficultés liées à cette politique. Si le droit actuel rattache cette phase initiale à la politique de protection de l'enfance, sous la responsabilité des départements, il est possible de considérer, compte tenu notamment de la prépondérance de personnes majeures parmi les demandeurs, qu'elle devrait relever de la politique migratoire, qui est l'apanage de l'État.

Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la maire de Paris en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a rappelé devant les rapporteurs que, dans le tout premier dispositif « MIE<sup>1</sup> » mis en place sous sa responsabilité en 2002<sup>2</sup>, l'État était chargé de l'évaluation. Le volume du phénomène, qui concernait alors principalement des enfants roumains, était certes sans commune mesure avec celui que nous connaissons aujourd'hui.

La centralisation de cette compétence a, depuis lors, été demandée par de nombreux départements. Ce scénario a été envisagé par le rapport bipartite des inspections générales et de l'ADF de février 2018, qui chiffrait alors le coût budgétaire de ce transfert de compétences à l'État à **125 millions d'euros** dans l'hypothèse d'une arrivée de 50 000 jeunes par an.

La DGCS a fait part aux rapporteurs de ses **réserves concernant ce scénario**. En effet, les départements assurent cette compétence depuis les années 2000 et ont ainsi structuré des organisations et des services dédiés à ces missions. À l'inverse, l'État ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources internes pour assurer cette compétence, que des services tels que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ne seraient pas en mesure d'exercer. Un transfert à l'État représenterait donc une opération complexe nécessitant de structurer le dispositif au travers de délégations de services.

Toutefois, ce transfert présenterait aux yeux des rapporteurs de **nombreux avantages**.

**Il favoriserait d'abord une harmonisation des pratiques entre les territoires.** À cette fin, le rapport bipartite précité de 2018 recommandait de *« regrouper les moyens d'évaluation au sein d'un nombre limité de plateformes interdépartementales dotées d'équipes pluridisciplinaires travaillant avec un cahier des charges national et une organisation rationalisée garantissant un traitement fluide et homogène des évaluations sur l'ensemble du territoire »*.

Cette organisation encouragerait en outre le retour à une logique de solidarité nationale entre territoires.

Les actes de vérification documentaire et de consultation des fichiers des étrangers pourraient être directement assurés par des agents des préfectures, en lien avec la police aux frontières (PAF). L'évaluation sociale pourrait quant à elle être déléguée, dans le cadre de conventions, aux départements volontaires ou à des associations. **Ceci permettrait la mise en cohérence de la politique conduite entre les préfectures et la PAF, mais aussi vis-à-vis du parquet des mineurs voire des juges des enfants.**

---

<sup>1</sup> Mineurs isolés étrangers.

<sup>2</sup> Mme Versini était alors secrétaire d'État chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion.



En rendant l'État comptable de l'hébergement d'urgence des personnes se présentant comme MNA, **ce transfert l'obligerait à assumer sa mission de gestion de contrôle des flux migratoires**, sur laquelle les départements n'ont aucune prise, en dépit des initiatives prises localement par certaines collectivités (cf. encadré ci-après).

**Il permettrait enfin de renforcer les moyens du futur organe de gouvernance** en matière de pilotage du dispositif national MNA. Il en résulterait des prises de décisions plus rapides ainsi qu'une fluidité de traitement améliorée qui auraient, à terme, **un impact favorable sur les finances publiques considérées globalement**.

#### **L'expérimentation par les Alpes-Maritimes d'un « poste avancé » de pré-évaluation**

Le conseil départemental des Alpes-Maritimes expérimente, depuis mai 2021, une action préventive en matière de régulation des flux migratoires sous la forme d'un **poste avancé de pré-évaluation sociale**. Installé à la police aux frontières (PAF) de Menton, celui-ci emploie trois agents du département.

Selon les informations transmises par le conseil départemental, un tiers des personnes se présentant comme MNA et passant par ce poste ont ainsi été évaluées « manifestement majeures » et ont été renvoyées en Italie sans entrer sur le territoire national.

Le département ambitionne, sous réserve d'un financement par l'État, de mettre en place un fonctionnement « H24 et 7j/7 » de ce poste avancé, supposant l'emploi de 5 ETP supplémentaires. Il a par ailleurs demandé au ministère de l'Intérieur que la PAF puisse utiliser le fichier AEM à la frontière.

**Recommandation n° 4** : Transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA.

- D'ores et déjà, il paraît possible d'assurer un juste calibrage de la contribution de l'État aux dépenses afférentes à cette phase initiale et de faire progresser sa participation aux opérations d'évaluation.

D'une part, **la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation**. À cette fin, il est indispensable, comme le relève la Cour des comptes, que le calibrage de la contribution de l'État « [repose] sur des éléments indiscutables qui font largement défaut aujourd'hui ».

D'autre part, **l'ensemble des départements devraient recourir au dispositif AEM**. Bien que la modulation de la contribution financière introduite en 2020 (*cf. supra*, A. 2.) ait favorisé le conventionnement entre les préfets et les présidents de conseil départemental, 16 départements ne souhaitent pas organiser la présentation en préfecture des personnes se présentant comme MNA au motif que le dispositif contribue également à la lutte contre l'immigration irrégulière. Paris et la Seine-Saint-Denis ont notamment formé un recours conjoint contre le décret et l'arrêté prévoyant cette modulation.

Le projet de loi relatif à la protection des enfants en cours d'examen par le Parlement<sup>1</sup> prévoit, dans son article 15, de rendre obligatoire le recours à l'AEM, sauf lorsque la minorité de la personne se présentant comme MNA est manifeste. Le préfet communiquerait ainsi systématiquement au président du conseil départemental les informations dont il dispose permettant d'aider à la détermination de l'identité et de la situation de la personne.

Les rapporteurs sont favorables à l'adoption de cette disposition qui représenterait une étape vers la prise en charge de l'évaluation par l'État.

**Recommandation n° 5** : Garantir sans attendre une compensation intégrale par l'État des dépenses des départements liées à la phase d'évaluation et rendre obligatoire le recours par les départements au dispositif AEM.

*c) Lutter contre les agissements de certaines organisations militantes*

Plusieurs représentants de l'État et des départements ont témoigné, lors de leur audition par les rapporteurs, du rôle délétère joué par certaines associations qui, en militant activement pour un accueil inconditionnel quel que soit l'âge des personnes concernées, compromettent le travail des pouvoirs publics en matière de régulation de l'entrée et d'accueil des MNA.

À Marseille, par exemple, des bénévoles organisent actuellement des « maraudes » afin d'entrer en contact avec de jeunes migrants qu'ils accueillent momentanément avant de les orienter vers Addap13, l'association chargée par le conseil départemental des Bouches-du-Rhône de l'évaluation des personnes se présentant comme MNA. D'après les informations fournies par le département, il s'agit en réalité bien souvent de personnes majeures.

Le groupement de gendarmerie départementale de la Gironde a pour sa part fait état de l'aide apportée par des militants à des personnes ayant transité par l'Espagne afin de se déplacer en train vers Bordeaux.

---

<sup>1</sup> Ce texte a été adopté le 8 juillet 2021 en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ces agissements contribuent à désorganiser la politique publique de gestion des MNA. Ils s'inscrivent toutefois dans un contexte juridique dans lequel a notamment été reconnue la valeur constitutionnelle du principe de fraternité d'où découle, en conciliation avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre l'immigration irrégulière, la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire<sup>1</sup>. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile réprimant l'aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière y compris si elle est motivée par un but humanitaire.

La Cour de cassation en a déduit « *qu'est accordé le bénéfice de l'immunité pénale à toute personne physique ou morale ayant apporté une aide à la circulation ou au séjour irrégulier d'un étranger lorsque l'acte reproché, ne donnant lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte, a consisté à fournir une aide apportée dans un but exclusivement humanitaire* »<sup>2</sup>.

Il paraît souhaitable, tant dans le souci de maintenir l'ordre public que de rationaliser les moyens consacrés à l'accueil des personnes se présentant comme MNA, de revenir sur cette jurisprudence en inscrivant dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation de personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires.

**Recommandation n° 6 :** Inscrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires.

## **2. Harmoniser les conditions de l'accueil des personnes se présentant comme MNA sur l'ensemble du territoire**

Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation et de mise à l'abri, une homogénéisation des conditions dans lesquelles celle-ci est mise en œuvre est indispensable.

### *a) Mieux contrôler la réalisation des évaluations*

Comme le leur permet le cadre national de l'évaluation des personnes se présentant comme MNA, de nombreux départements délèguent la mise en œuvre de cette compétence à des organismes du secteur associatif.

<sup>1</sup> Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018.

<sup>2</sup> C. cass., chambre criminelle, arrêt n° 33 du 26 février 2020 (19-81.561).

Face à la qualité inégale des évaluations et de leur suivi par les associations délégataires, certains départements ont ainsi décidé de reprendre en régie la compétence d'évaluation de la minorité et de l'isolement. C'est le cas de la Gironde qui a confié, à compter de 2021, cette mission au Centre départemental de l'enfance et de la famille (CDEF). Pour le conseil départemental, les raisons qui ont motivé ce choix sont la nécessité d'un pilotage renforcé ainsi que d'une communication efficace, transparente et efficiente, la volonté d'améliorer la qualité des évaluations, le besoin de disposer d'outils de *reporting*, et le souhait que les évaluateurs partagent des « *valeurs communes* ». Un rapport de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine avait en effet pointé une absence de cadre et une défaillance dans le contrôle de l'opérateur historique<sup>1</sup>.

Dans d'autres cas, le conseil départemental est parvenu à établir une relation efficace et transparente avec une ou plusieurs associations délégataires. La Ville de Paris fait ainsi état d'un dialogue constant avec la Croix-Rouge française, chargée de l'évaluation.

En tout état de cause, la compétence ne saurait être entièrement déléguée : comme le prévoit la loi, la décision finale relève du président du conseil départemental.

**Les rapporteurs considèrent que cette compétence doit, de préférence, être exercée directement par les services départementaux.** Dans les cas où elle est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.

Cette recommandation est valable dans tous les cas, que la responsabilité de l'évaluation soit transférée à l'État ou qu'elle reste dévolue aux départements.

**Recommandation n° 7 :** Internaliser la compétence d'évaluation de la minorité ou, à tout le moins, assurer un suivi rigoureux des organismes délégataires dans l'exercice de cette mission.

*b) Mettre fin au recours aux hôtels pour la mise à l'abri*

Il va de soi que la mise à l'abri prévue par la loi doit avant tout être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu.

Le recours à l'hébergement hôtelier offre des réponses à des situations d'urgence, notamment pour gérer les flux imprévisibles d'arrivée de personnes se présentant comme MNA.

---

<sup>1</sup> *Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine, Département de la Gironde, exercices 2013 et suivants, rapport d'observations définitives, 10 novembre 2020.*

S'il est généralement admis que ce mode d'hébergement n'est pas approprié pour des mineurs, la position des acteurs concernés quant à une sortie de cette pratique est ambiguë. L'hôtel présente en effet, de l'avis de plusieurs départements auditionnés par les rapporteurs, l'intérêt de pouvoir adapter rapidement le dispositif de mise à l'abri de la collectivité.

**S'agissant des MNA reconnus mineurs, cette pratique devrait être en principe exclue.** Comme le résume l'IGAS dans son rapport précité<sup>1</sup>, « *l'hôtel présente (...) pour l'ensemble des MNA des dangers bien identifiés : au faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, s'ajoutent la promiscuité dans les chambres, l'isolement (les personnels éducatifs et les correspondants de l'ASE étant très inégalement présents), la faible surveillance de fait du gérant, la proximité de lieux de trafics, etc.* »

L'article 3 du projet de loi relatif à la protection des enfants en cours de navette pose un principe d'interdiction d'hébergement des jeunes de moins de 21 ans dans des structures non autorisées, principalement les hôtels et les structures « sport et jeunesse », tout en ménageant une dérogation en cas d'urgence. Cette disposition exclut toutefois la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA.

**Pour cette mise à l'abri**, qui devrait relever de la compétence de l'État (*cf. supra*), les rapporteurs estiment également souhaitable de **tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel**. Harmoniser les conditions d'accueil de ces personnes passe en effet par la mise en place, sur l'ensemble du territoire national, d'un hébergement d'urgence spécifique, dans des structures adaptées aux enfants garantissant notamment un taux suffisant d'encadrement par des travailleurs sociaux.

**Recommandation n° 8 :** Mettre fin à l'accueil à l'hôtel des personnes se présentant comme MNA en mettant en place un hébergement d'urgence dans des structures adaptées aux enfants en présence de travailleurs sociaux.

*c) Améliorer les conditions de l'évaluation*

Quelles que soient les causes et les motivations de leur présence sur le territoire, les jeunes se présentant comme MNA se trouvent généralement marqués par des situations de rupture et un parcours migratoire éprouvant, auxquels peuvent s'ajouter des violences dans leur pays d'origine.

Plusieurs organisations auditionnées par les rapporteurs ont ainsi regretté l'absence d'un temps de répit préalable à l'évaluation, estimant que la vulnérabilité des jeunes évalués n'est pas suffisamment prise en compte dans cette procédure.

<sup>1</sup> L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance, *rapport IGAS, novembre 2020.*

Outre qu'elle pose un problème éthique, cette carence nuit à la qualité des évaluations. L'accumulation d'expériences traumatiques et la logique de survie dans laquelle sont plongées les personnes passées par la rue rendent difficile la restitution d'un récit de migration cohérent. D'éventuels troubles psychiques peuvent également entraîner, chez l'individu qui en est atteint, une difficulté à relater les événements. Or, la cohérence du récit est couramment prise en compte pour justifier une décision.

**Il est donc souhaitable qu'un temps uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation soit garanti à toutes les personnes se présentant comme MNA.** Ce temps de répit doit être mis à profit pour permettre au jeune de se reposer dans le cadre d'une mise à l'abri effective, d'être mis en confiance et informé. Le bénéfice de ce temps de protection préalable permettrait de rendre plus fiable l'évaluation de sa situation de danger, de sa minorité et de son isolement. Il permettrait de surcroît la mise en place, pour tous les demandeurs, d'un accompagnement psychologique, social et juridique provisoire.

**Recommandation n° 9 :** Garantir un temps de répit lors de l'évaluation, par une mise à l'abri effective et un accompagnement psychologique, social et juridique.

Suivant l'avis du Haut-Conseil de la santé publique (HCSP)<sup>1</sup>, **un rendez-vous initial d'évaluation des besoins de santé est recommandé pour la population vulnérable des personnes se présentant comme MNA.** En effet, même si ces personnes se disent souvent en bonne santé, le premier contact avec un professionnel de santé fait souvent apparaître des troubles divers, y compris des maladies infectieuses.

Ce rendez-vous ne doit pas avoir pour objet de déterminer l'âge de la personne ; il est donc à dissocier de la procédure d'évaluation sociale et ne devrait pas être réalisé par l'organisme en charge de cette dernière lorsque cette compétence est déléguée.

Le guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement indique en conséquence que « *l'organisation et le contenu de cette première évaluation des besoins en santé de la personne seront traités dans le cadre d'un guide de bonnes pratiques distinct, en tenant compte de l'avis* » du HCSP. Le coût de la réalisation d'une première évaluation des besoins en santé est en revanche inclus dans le forfait de 500 euros versé par l'État aux départements au titre de l'évaluation sociale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Haut-Conseil de la santé publique, Avis relatif au bilan de santé des enfants étrangers isolés, 7 novembre 2019.

<sup>2</sup> Ce coût a été estimé à 90 euros par la mission bipartite ADF-inspections générales.

Le HCSP considère que ce rendez-vous, « *organisé si possible en deux temps, peut être assuré par un personnel infirmier par délégation de compétence d'un médecin référent, avec l'aide d'un interprète professionnel si besoin et l'articulation avec un réseau de soins spécialisé incluant des soins psychiques, lorsque nécessaire* ».

**Il semble nécessaire, notamment pour des raisons de santé publique, de réaliser effectivement ce rendez-vous de santé dès le stade de l'évaluation.**

Il convient de préciser que si les MNA pris en charge par l'ASE ont droit à la protection universelle maladie (PUMA), les personnes qui n'ont pas encore été évaluées mineures peuvent prétendre à l'aide médicale de l'État (AME)<sup>1</sup>.

**Recommandation n° 10** : Garantir aux personnes se présentant comme MNA l'accès effectif à un bilan de santé en le dissociant de l'évaluation de leur minorité.

*d) Respecter le cadre de l'utilisation des tests osseux*

Le HCSP a rendu, en 2014, un avis sur l'évaluation de la minorité des jeunes étrangers isolés<sup>2</sup>, portant notamment sur le recours aux tests osseux. Il considère que, **vu l'imprécision de la méthode de référence** basée sur une radiographie de la main et du poignet (méthode de Greulich et Pyle), **l'examen médical ne doit intervenir qu'en dernier ressort, après évaluation sociale et examen des documents d'état civil**. La détermination d'un âge osseux ne permet pas de déterminer l'âge exact d'un jeune lorsqu'il est proche de la majorité légale : la réponse ne peut être formulée qu'en termes de compatibilité ou non avec l'âge allégué sur la base de l'évaluation sociale et administrative.

Devant le manque de fiabilité de cette méthode, le parquet de Paris a mis en place un partenariat avec les unités médico-judiciaires (UMJ) de Meaux, qui combinent la réalisation d'un panoramique dentaire complet, une radiographie de la main et du poignet ainsi qu'un scanner de la clavicule (suivant une méthode fondée sur une étude effectuée en 2004, testée sur une série de mineurs résidant en France en 2015). Selon le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, Rémi Heitz, ce dispositif représente cependant un coût important puisque l'expertise doit être ordonnée dans le cadre d'un renvoi de comparution immédiate, le prévenu devant être par ailleurs écroué dans un établissement pénitentiaire éloigné de Paris.

<sup>1</sup> Circulaire n° DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs).

<sup>2</sup> Haut-Conseil de la santé publique, Avis relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé, 23 janvier 2014.

**Les rapporteurs considèrent que le cadre posé par le Conseil constitutionnel au vu des avis scientifiques sur ces examens osseux doit être respecté sur l'ensemble du territoire national (cf. supra).**

En l'état actuel des connaissances scientifiques, les examens osseux complémentaires ne sont jamais déterminants à eux seuls et le bénéfice du doute doit toujours profiter au demandeur.

L'évaluation médicale de l'âge de la personne se présentant comme MNA est également pratiquée dans d'autres pays européens. Par exemple, en Allemagne, cette évaluation peut faire intervenir plusieurs examens différents. Le cadre dans lequel s'inscrit cette évaluation est toutefois plus souple qu'en France, ce qui ne paraît pas souhaitable (voir encadré ci-dessous).

#### **L'évaluation médicale de l'âge en Allemagne**

La réalisation d'examens médicaux pour déterminer l'âge doit être demandée *ex officio* par l'office de la jeunesse en cas de doutes ou peut aussi être demandée par l'intéressé ou son représentant. Dans ce cas, la personne concernée doit être, au préalable, pleinement informée par l'office de la méthode d'examen, des conséquences possibles de la détermination de l'âge ainsi que des conséquences d'un refus de se soumettre à l'examen médical. L'examen ne peut être mené qu'avec le consentement de l'intéressé et de son représentant<sup>1</sup>.

Si le mineur ou son représentant accepte de se soumettre à une expertise médicale, celle-ci doit être réalisée au plus tôt, par un personnel médical qualifié, et recourir à des méthodes aussi fiables que possible. Par exemple, ceci exclut en principe l'examen des parties génitales, même si certains *Länder* le pratiquent dans les faits<sup>2</sup>. Les méthodes considérées comme fiables sont laissées à l'appréciation des médecins et les protocoles en la matière varient selon les *Länder*. Par exemple, en Bavière, le ministère de la santé, de la famille et des affaires sociales conseille aux évaluateurs de procéder d'abord à un examen physique, puis à un examen dentaire et seulement ensuite, si nécessaire, par ordre successif, à une radiographie de la main, des clavicules et des dents<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Le refus de l'intéressé de se soumettre à un examen médical ne conduit pas automatiquement à le considérer comme majeur et à mettre fin à sa prise en charge. La décision discrétionnaire revient à l'office de la jeunesse d'arrivée.

<sup>2</sup> Bundestag, Drucksache 18-6392. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/063/1806392.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas\\_inet/uma/3.7.8\\_grundsaeetze\\_fuer\\_die\\_altersbegutachtung.pdf](https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/uma/3.7.8_grundsaeetze_fuer_die_altersbegutachtung.pdf)



Les principes reconnus par le groupe de travail sur le diagnostic médico-légal de l'âge de la Société allemande de médecine légale (AGFAD) sont considérés par les tribunaux comme conformes à une évaluation correcte de l'âge. Ainsi, le tribunal régional supérieur de Karlsruhe a affirmé qu'il n'était pas possible de déterminer de manière fiable la majorité d'un individu en se fondant uniquement sur une radiographique de la main<sup>1 2</sup>.

La fréquence du recours aux examens médicaux pour déterminer l'âge du supposé mineur varie très fortement selon les *Länder*. Selon une enquête réalisée en 2019 par l'Association fédérale pour les mineurs isolés auprès des offices de la jeunesse, la conduite d'évaluations médicales de l'âge est courante à Brême, Hambourg, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Basse-Saxe. En revanche, cette procédure n'est presque jamais utilisée en Thuringe, en Saxe-Anhalt, au Schleswig-Holstein et au Brandebourg<sup>3</sup>.

Sur la base de la fourchette donnée dans les conclusions du rapport médical, la plupart des *Länder* retiennent l'âge le plus bas.

Si des doutes continuent de subsister après la réalisation de l'expertise médicale, la présomption de minorité s'applique, en accord avec l'article 25 de la directive européenne 2013/32/UE sur l'octroi et le retrait de la protection internationale.

*Source : Étude de la division de la législation comparée du Sénat sur les mineurs étrangers non accompagnés, 3 mai 2021*

La question de la détermination de l'âge des personnes se présentant comme MNA restant cruciale et les réponses insatisfaisantes, il serait toutefois intéressant de réaliser une nouvelle étude afin de vérifier si des données scientifiques permettent de déterminer avec davantage de précision et de fiabilité l'âge d'un individu.

**Recommandation n° 11 :** Harmoniser sur l'ensemble du territoire national les pratiques en matière de recours aux tests osseux complémentaires, conformément au cadre posé par le Conseil constitutionnel et aux avis des autorités de santé.

**Recommandation n° 12 :** Réévaluer les techniques médico-légales de détermination de l'âge d'un individu existantes afin de confirmer la minorité ou la majorité d'une personne se présentant comme MNA.

<sup>1</sup> Oberlandesgericht Karlsruhe, décision du 26 août 2015.

<sup>2</sup> En 2018, dans un contexte de hausse de la criminalité imputée aux mineurs étrangers isolés, un débat s'est tenu sur une proposition législative visant à renforcer l'évaluation médicale de l'âge par un recours aux tests ADN et à un scanner de la main de type PRISMA. Celle-ci ne s'est toutefois pas concrétisée.

<sup>3</sup> <https://b-umf.de/material/umfrage-2019/>

*e) Assurer la prise en charge des jeunes dont la situation juridique n'est pas stabilisée*

Les jeunes évalués majeurs par les services départementaux peuvent former un recours devant le juge des enfants, dont les délais de jugement sont souvent longs. Si ce recours n'est pas suspensif, le juge des enfants peut néanmoins confier provisoirement le jeune à l'ASE en attendant de se prononcer sur sa demande<sup>1</sup>. En pratique, **ces jeunes se retrouvent souvent en situation de rue et rencontrent des difficultés pour accéder aux dispositifs d'hébergement d'urgence pour adultes du « 115 »** en raison de la saturation des centres et de leur situation juridique incertaine. Le tribunal administratif peut alors imposer au département, dans le cadre d'un référé-liberté, d'héberger des personnes qu'il considère comme majeures.

En outre, les MNA considérés comme mineurs à l'issue de l'évaluation ne peuvent être admis à l'ASE qu'après décision de l'autorité judiciaire. Le président du conseil départemental saisit à cette fin le procureur de la République pour qu'il prononce une mesure de protection. Lorsque le parquet ne reconnaît pas la minorité évaluée par le département et classe sans suite les demandes<sup>2</sup>, le jeune concerné se retrouvant sans mesure de protection, il lui reste alors à former un référé-liberté devant le juge administratif contre la décision du département refusant son accueil provisoire... Selon le conseil départemental de la Gironde, le juge des référés, se fondant sur l'évaluation qui le déclarait mineur, fait souvent droit à de telles demandes. Dans l'intervalle, le département est contraint de prendre en charge la mise à l'abri pendant la période du recours.

Un accueil inconditionnel effectif par l'État éviterait à ces « mijeurs » de se retrouver en situation de rue. **Il revient à l'État de prendre en charge ces jeunes dont la situation juridique n'est pas encore stabilisée**, soit dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun, soit dans le cadre d'un dispositif recentralisé de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA.

**Recommandation n° 13** : Garantir la prise en charge effective par l'État des personnes non reconnues comme mineures mais dont la situation juridique n'est pas stabilisée.

---

<sup>1</sup> Art. 375-5 du code civil.

<sup>2</sup> Cf. supra I. A. 4.

### 3. Permettre aux départements de mieux assumer leur mission de protection de l'enfance

#### a) Répartir équitablement les MNA entre les départements

Ainsi qu'il a été dit précédemment, un **mécanisme de péréquation territoriale** permet de répartir les MNA reconnus comme tels entre les départements. La clé de répartition des MNA a fait l'objet d'ajustements afin de prendre en compte la population générale du département et l'écart observé au 31 décembre de l'année précédente entre le nombre de MNA effectivement confiés au département et le nombre qui aurait résulté d'une répartition proportionnelle à la population générale du département.

Cette clé ne prend toutefois pas en compte les jeunes devenus majeurs qui continuent de bénéficier d'une prise en charge à l'ASE au titre d'un contrat jeune majeur. La politique du département relative à la poursuite de la prise en charge par cette contractualisation avec le jeune est à **la totale discrétion du président du conseil départemental** comme le précise l'encadré ci-dessous. Les rapporteurs ont d'ailleurs constaté une grande hétérogénéité des situations<sup>1</sup>.

#### Les contrats jeune majeur

Sur le fondement de l'alinéa 6 de l'article L. 222-5 du CASF, les départements ont la faculté de proposer un accompagnement aux jeunes sortant de l'ASE de moins de 21 ans éprouvant « *des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.* »

Ce contrat jeune majeur formalise un engagement à fournir des efforts d'insertion sociale de la part du jeune comme l'inscription et l'assiduité à une formation professionnelle. En cas de manquement à ces obligations, le président du conseil départemental peut mettre fin au contrat.

En contrepartie, le département prolonge son soutien selon des dispositifs qui varient en fonction des territoires. Il peut maintenir le jeune dans les structures d'accueil de l'ASE, lui attribuer une aide financière ou un accompagnement socio-éducatif.

L'accompagnement des anciens MNA, à travers le dispositif des contrats jeune majeur, constitue **un effort en termes de moyens humains et financiers** pour le département autant qu'il représente **une aide bienvenue pour l'autonomie des jeunes majeurs.**

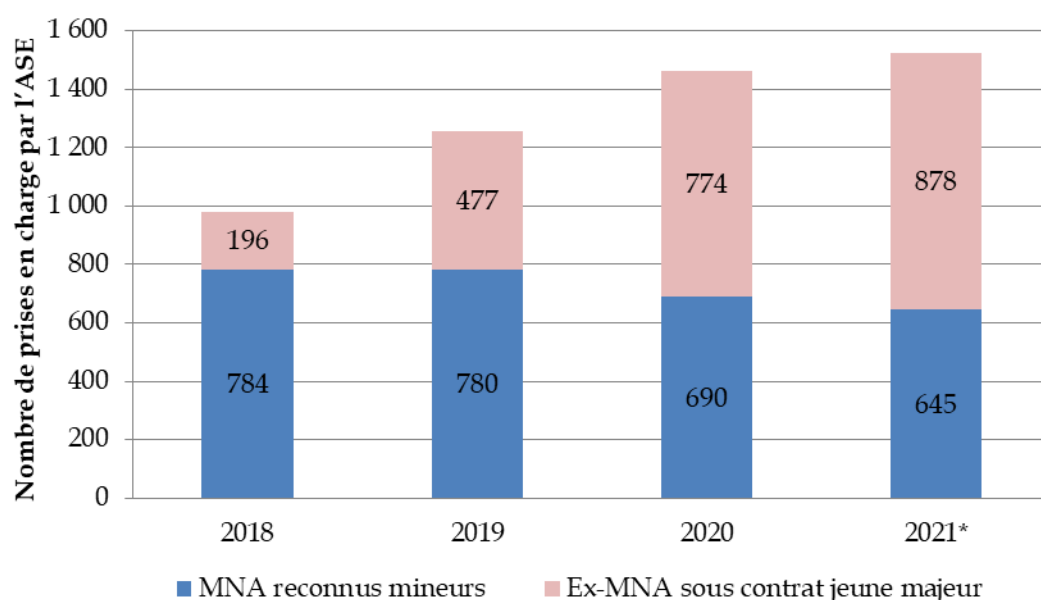
---

<sup>1</sup> La partie III. A. 2. aborde la question du recours insuffisant aux contrats jeune majeur dans certains départements.

Son absence de prise en compte dans la clé de répartition apparaît comme injuste envers les départements aux grands nombres de MNA sous contrats jeune majeur. Le conseil départemental de la Gironde, tout comme d'autres départements et de la Ville de Paris, plaident ainsi en faveur de l'intégration du nombre de ces contrats accordés à des MNA dans le département au sein des critères du mécanisme de répartition.

Il convient de souligner que, dans ces départements, la part des anciens MNA devenus majeurs au sein de leurs structures d'accueil n'est pas négligeable. En Gironde, le ralentissement conjoncturel du flux d'arrivée de MNA et la poursuite obligatoire de la prise en charge pendant la crise sanitaire, a même conduit à ce qu'en 2020, les jeunes majeurs, anciens MNA, accueillis à l'ASE soient supérieurs en nombre aux véritables mineurs.

#### Répartition des MNA pris en charge en Gironde entre les ex-MNA sous contrats jeune majeur et les MNA véritablement mineurs



\* Jusqu'au 20 juillet 2021

Source : Mission d'information, d'après les données du conseil départemental de la Gironde

Les rapporteurs estiment que l'absence de prise en compte des contrats jeune majeur dans la répartition territoriale des MNA n'incite pas les départements à mener cette politique en faveur des jeunes âgés de plus de 18 ans et, au contraire, fait peser une « double peine » sur les départements investissant dans l'accès à l'autonomie des MNA. Il convient donc de modifier la clé de répartition en conséquence.

**Recommandation n° 14 :** Revoir la clé de la répartition territoriale des MNA reconnus mineurs pour y intégrer un critère lié au nombre d'anciens MNA bénéficiant d'un contrat jeune majeur dans le département.

*b) Assurer une application cohérente de l'évaluation de la minorité sur l'ensemble du territoire*

Dans le cadre de la répartition territoriale, les MNA, après avoir été reconnus comme tels par l'évaluation du département, peuvent être orientés par l'autorité judiciaire vers un département différent de celui-ci dans lequel ils ont formulé leur demande de protection initiale. L'alinéa 3 de l'article 375-5 du code civil dispose que, « *selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné.* »

Or, comme il a été dit *supra*, **certains départements contestent la fiabilité de l'évaluation menée par leurs pairs et choisissent de conduire un second examen de la minorité.** La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) a indiqué aux rapporteurs être alertée par des départements des résistances manifestées par d'autres lorsque des MNA sont orientés vers leur territoire.

Cette pratique s'est développée en dehors de tout cadre légal ou réglementaire et aboutit à remettre en cause des décisions d'orientation des procureurs de la République et des juges des enfants. En outre, **elle apparaît comme délétère pour la bonne prise en charge des jeunes**, puisqu'elle rallonge la phase d'évaluation et de mise à l'abri au détriment de l'accueil en protection de l'enfance<sup>1</sup>. Il est ainsi régulièrement porté à la connaissance de la mission MNA de la DPJJ des cas de MNA qui, sachant qu'ils feront l'objet d'une réévaluation, retournent dans le département les ayant reconnus mineurs et saisissent le juge des enfants. Les refus de prise en charge par le département dans lequel le mineur a été orienté font également l'objet de recours devant le juge administratif.

Les rapporteurs sont convaincus que la nécessaire montée en qualité de l'évaluation de la minorité dans tous les départements permettra de dissiper la défiance qui peut encore exister entre les collectivités. **Il apparaît donc souhaitable d'interdire les réexamens de minorité lorsque celle-ci a été actée par un département ou confirmée par décision de l'autorité judiciaire.** À ce titre, les rapporteurs ont pris acte de l'introduction d'un article 14 *bis* par l'Assemblée nationale, au sein du projet de loi précité relatif à la protection des enfants visant à interdire ces réévaluations.

**Recommandation n° 15 :** Interdire les réexamens de la minorité des jeunes déjà évalués mineurs dans un département et orientés vers un nouveau département à travers le mécanisme de répartition territoriale.

<sup>1</sup> Ce retard de prise en charge est susceptible d'emporter des conséquences sur la scolarisation que le présent rapport aborde plus longuement dans la troisième partie.

*c) Uniformiser le traitement par les parquets des demandes de placement*

Le rôle de filtre qui échoit au procureur pour les décisions de placement devrait conduire le ministre de la justice à s'assurer de la cohérence des politiques suivies par les parquets de la République, afin d'éviter des recours systématiques de la part des départements, voire une absence de coopération. Les rapporteurs souhaitent donc que le Garde des Sceaux adresse une circulaire relative à cette question aux parquets. La définition d'une politique nationale claire devrait s'articuler avec des échanges entre les parquets et les départements destinés à éviter la multiplication de décisions contradictoires.

**Recommandation n° 16 :** Unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'ASE.

*d) Sécuriser les moyens financiers de l'aide sociale à l'enfance*

Comme précédemment indiqué, la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses supplémentaires occasionnées par la prise en charge de MNA par l'ASE est loin de compenser la charge supportée par les départements depuis l'émergence du phénomène et que son mode de calcul avait conduit à sa diminution inexorable<sup>1</sup>.

S'il paraît indispensable de pérenniser ce soutien de l'État aux départements, la variation des flux entrants de MNA entre l'année N-2 et l'année N-1 ne semble pas être une assiette pertinente pour mesurer le besoin de financement complémentaire d'un département donné : l'effectif de jeunes pris en charge par un département peut augmenter alors même que le nombre d'entrants diminue d'une année sur l'autre. Le montant de la contribution de l'État peut ainsi s'annuler quand bien même le nombre de MNA reste élevé dans un département donné ; c'est le cas de nombreux départements en 2021 du seul fait de la diminution des flux en 2020.

Par ailleurs, le mode de calcul retenu par le Gouvernement (6 000 euros par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires pris en charge par l'ASE d'une année à l'autre) n'est justifié par aucun raisonnement objectif et conduit à un montant trop faible par jeune pris en charge, même en ne prenant en compte que les nouveaux entrants.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, I. A.

**Les rapporteurs plaident pour revoir le mode de calcul de cette contribution en se basant sur les principes suivants :**

- elle pourrait être assise non sur la variation des flux de MNA entrants mais **sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE ;**

- elle pourrait être **calculée selon un pourcentage du coût moyen national de la prise en charge d'un MNA ;**

- elle pourrait être **progressive en fonction de la part de MNA** parmi les mineurs pris en charge par l'ASE.

À cette fin, il est indispensable de pouvoir mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA par l'ASE<sup>1</sup>.

**Recommandation n° 17 :** Augmenter et sécuriser, en revoyant son mode de calcul, la participation de l'État aux dépenses supplémentaires occasionnées par la prise en charge de MNA par l'aide sociale à l'enfance.

*e) Mieux coordonner les services de l'ASE et ceux de la psychiatrie infanto-juvénile*

Le conseil départemental de la Gironde a alerté les rapporteurs sur **le défaut de prise en charge en structure pédopsychiatrique de certains MNA** dont l'état le nécessite. Dominique Versini a également rappelé, lors de son audition, le cas tragique d'un enfant MNA qui s'est suicidé à Paris après que l'hôpital psychiatrique a mis fin à sa prise en charge médicale contre l'avis de l'ASE. Bien souvent les structures de la protection de l'enfance ne sont pas adaptées pour accueillir des mineurs en détresse psychique et les équipes socio-éducatives se retrouvent démunies pour faire face à ces situations.

Une publication de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) de 2017 éclairait sur le fait que *« les MNA représentent un groupe particulièrement vulnérable sur les plans psychologique et psychiatrique, du fait, pour une partie d'entre eux, d'événements traumatogènes vécus avant ou pendant leur émigration »*<sup>2</sup>.

C'est pourquoi, le repérage de situations de stress post-traumatique doit avoir lieu lors du bilan de santé menée à l'arrivée des jeunes (voir *supra*) mais également tout le long de la prise en charge. L'ANESM avertissait que la récurrence ou l'apparition de troubles psychiatriques pouvaient être retardées de plusieurs mois, voire années, et survenir à un moment particulièrement stressant comme le passage à la majorité.

---

<sup>1</sup> Cf. proposition n° 1.

<sup>2</sup> Anesm, *Recommandations de bonnes pratiques professionnelles, L'accompagnement des mineurs non accompagnés dits « mineurs isolés étrangers »*, septembre 2017.

En 2017, la mission d'information du Sénat sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France faisait le constat **d'une coordination insuffisante entre les services de l'ASE et les services de pédopsychiatrie**<sup>1</sup>. De manière plus générale, les MNA comme les autres enfants relevant de la protection de l'enfance souffrent de la pénurie de places en établissements spécialisés que connaissent beaucoup de territoires.

Afin de repérer le plus précocement possible les troubles chez les MNA et de faciliter leur accès à une prise en charge psychiatrique, les rapporteurs estiment indispensable de **développer la coordination entre l'ASE et les services de la psychiatrie infanto-juvénile et de renforcer les moyens alloués à la pédopsychiatrie en France**.

Dans le cadre des dérogations de l'article 51 la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>2</sup>, certains territoires se sont dotés de protocoles d'expérimentation afin de mettre en place un parcours de soins coordonnés dont un des objectifs est de mieux orienter les mineurs en protection de l'enfance vers les services de la santé mentale<sup>3</sup>. Ces expérimentations d'une durée de quatre ans (2019-2022) devront être évaluées afin de pouvoir en tirer toutes les conclusions pratiques.

**Recommandation n° 18 :** Renforcer les moyens des services pédopsychiatriques et la coordination avec les services de l'ASE afin de réorienter les MNA pour lesquels l'accueil dans les structures de la protection de l'enfance n'est pas adapté.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 494 (2016-2017) fait au nom de la mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France, par M. Alain Milon, président, et M. Michel Amiel, rapporteur, déposé le 4 avril 2017.

<sup>2</sup> L'article 51 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit un dispositif permettant d'expérimenter de nouvelles organisations en santé en dérogeant à des dispositions législatives.

<sup>3</sup> Arrêté du 28 novembre 2019 modifiant l'arrêté du 3 juin 2019 relatif à l'expérimentation pour un parcours de soins coordonné des enfants et adolescents protégés.



## II. LES PROBLÉMATIQUES DE SÉCURITÉ ASSOCIÉES À CERTAINS MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : LE CONSTAT D'UNE DÉLINQUANCE ACCRUE

### A. LA DÉLINQUANCE ASSOCIÉE AUX « JEUNES EN ERRANCE » : UN PHÉNOMÈNE DE PLUS EN PLUS PRÉOCCUPANT

La délinquance des mineurs non accompagnés a fait l'objet de **nombreux travaux et de prises de position des pouvoirs publics** au cours des dernières années. Le **5 septembre 2018** était diffusée une note du directeur des affaires criminelles et des grâces « relative à la situation des mineurs non accompagnés faisant l'objet de poursuites pénales ». Cette note commence par le constat suivant :

*« L'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) impliqués dans des affaires pénales et détenus est observée par les DIRPJJ, les DISP et les procureurs de la République qui le rapportent régulièrement à la mission mineurs non accompagnés (MMNA) de la DPJJ. Cette information est également relevée lors des comités de pilotage interrégionaux des lieux de détention pour les mineurs.*

*« Des similarités dans les profils de ces mineurs sont constatées. Il s'agit principalement de jeunes garçons en errance. La plupart de ces jeunes sont déjà en difficulté dans leur pays d'origine, en rupture avec leur famille. Ils sont exploités par des réseaux pour commettre des vols, impliqués dans le trafic de stupéfiants mais sont également consommateurs de ces produits. Ils sont souvent victimes de traite des êtres humains et parfois repérés à l'occasion de délits de subsistance.*

*« Ces mineurs se trouvent pour l'essentiel dans les grandes métropoles notamment Paris, Marseille, Montpellier, Lille, Lyon, Nantes et Rennes. Ces jeunes, avec lesquels il est parfois plus complexe de tisser un lien, ne sont ni pris en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, ni par les conseils départementaux. Certains présentent une santé dégradée par leur vécu et leur parcours, tant sur le plan somatique que psychique. »*

Trois ans plus tard, **ces constats demeurent d'actualité, les difficultés liées à la délinquance des mineurs constituant même un sujet de préoccupation accru pour les pouvoirs publics, entretenu par le relais donné par la presse à certains faits divers.**

Face à cette situation, les rapporteurs ont souhaité entendre les acteurs de terrains et ainsi éviter les rapprochements inexacts entre MNA et délinquance.

## **1. Les jeunes en errance : un profil distinct des MNA pris en charge par l'ASE**

La notion de « **jeunes en errance** », formule employée par le directeur des affaires criminelles et des grâces, paraît plus adéquate que celle de MNA délinquants.

**Une part des mineurs non accompagnés pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance fait l'objet de mesures pénales : 15 % à Paris, entre 5 % et 10 % sur l'ensemble du territoire.** Il convient néanmoins de souligner que les problématiques liées à la délinquance des MNA pris en charge par l'ASE sont d'une intensité moindre que dans le cas des jeunes en errance et, comme l'a souligné le conseil départemental des Bouches-du-Rhône, **se rapprochent plutôt de celles des autres mineurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.**

Pour faire face à certaines de ces situations, le département de la Gironde a fait le choix de placer hors des centres urbains et donc loin des réseaux de délinquance quelques mineurs exposés à leur influence, avec de bons résultats en termes de sortie de la délinquance et d'insertion. **En effet, les conditions de prise en charge des MNA peuvent accentuer leur vulnérabilité et le risque pour eux d'entrer dans la délinquance.** L'hébergement en structure hôtelière peut notamment en faire la proie de réseaux criminels et favoriser leur basculement dans la délinquance (cf. Partie I).

Il ressort, notamment des études commandées par la protection judiciaire de la jeunesse, que **les jeunes délinquants en errance présentent un profil sociologique distinct des MNA pris en charge par l'ASE.** Les jeunes en errance délinquants sont plus âgés en moyenne que les MNA pris en charge par l'ASE, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord alors que la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est issue de l'Afrique sub-saharienne. Surtout, ces jeunes délinquants ne sont le plus souvent pas pris en charge par l'ASE et ne s'inscrivent pas dans un parcours d'insertion.

**Cette réalité a été soulignée avec force par Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde, et par la mission MNA relevant de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde.** Alors même que la situation en Gironde, et particulièrement à Bordeaux, a fait l'objet d'une attention médiatique et politique soutenue, les forces de police ont indiqué aux rapporteurs qu'il ne se produit aucun cas où une personne se présentant comme mineure est arrêtée puis remise au département car, inconnus de l'ASE, **les délinquants refusent par ailleurs toute prise en charge.**

Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la Maire en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a fait le même constat de refus de prise en charge par les jeunes en errance du quartier de la Goutte d'Or, souvent arrivés très jeunes, à l'âge de 12 ou 13 ans, mais intégrés à des filières de délinquance locale et victimes d'addictions et d'exploitation.

La population des jeunes en errance se caractérise en effet par sa vulnérabilité marquée. En particulier, ces jeunes présentent fréquemment une **addiction à des substances psychotropes illicites ou à des médicaments détournés de leur usage**<sup>1</sup>. Ces jeunes sont aussi victimes de violence et d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains.

Les rapporteurs se sont interrogés sur **l'éventuelle emprise de filières criminelles internationales organisées sur les jeunes en errance**. À l'issue de l'audition des administrations concernées et des acteurs de terrain, il apparaît que la question des filières criminelles et de traite des êtres humains, dont il est documenté qu'elles ont recours à des mineurs pour commettre des actes de délinquance, constitue **un enjeu grave mais distinct de celui de l'arrivée des MNA en France et de la délinquance de jeunes en errance**, les jeunes délinquants des filières étant étroitement contrôlés par le réseau international auquel ils appartiennent et rarement privés de tous liens familiaux.

On constate néanmoins la mainmise de délinquants plus expérimentés sur les plus jeunes dès leur arrivée. Ce phénomène est documenté depuis 2016 dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris, où un réseau de délinquance locale à la notoriété fantasmée continue, semble-t-il, à attirer les jeunes en errance. Elle a aussi été présentée comme une réalité à Bordeaux, où les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux. De ce fait, il apparaît indispensable tant d'éloigner géographiquement les mineurs soumis à une telle emprise que de former les travailleurs sociaux et les éducateurs à ces situations, afin qu'ils puissent les repérer sans délai et y apporter les réponses adéquates.

**Recommandation n° 19** : Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les MNA afin de faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.

**Recommandation n° 20** : Éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés.

<sup>1</sup> Rivotril et Lyrica sont les deux médicaments le plus souvent cités.

**Recommandation n° 21 :** Garantir que les travailleurs sociaux et les éducateurs présentent un niveau de qualification minimal et prévoir que leur formation porte aussi sur les réseaux de délinquance ou de traite d'êtres humains.

## **2. Une augmentation inquiétante des faits de délinquance liés aux jeunes en errance**

*a) La délinquance liée aux jeunes en errance : des infractions de plus en plus nombreuses, graves et violentes*

Les travaux conduits par les rapporteurs ont permis d'aboutir à **un constat sans appel : les infractions commises par les jeunes en errance sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes.**

En premier lieu, **la délinquance liée à ce public représente, sur la période récente, une part croissante de la délinquance en général et de la délinquance des mineurs en particulier.** S'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données transmises par la préfecture de police de Paris et par la préfecture des Bouches-du-Rhône sont singulièrement inquiétantes :

- **sur le ressort de la préfecture de police de Paris :** la part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 (3 %) et 2020 (7 %). Sur l'année 2020, des jeunes en errance ont été mis en cause à 9 939 reprises, contre 4 244 en 2016. Si l'on effectue une analyse par catégorie d'infractions, le constat est tout aussi alarmant. Pour cette même année 2020, **les jeunes en errance représentaient 40 % des mis en cause pour des faits de vol à la tire et 29 % pour faits de cambriolages** (contre 3 % en 2016) ;

- **sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône :** la part des jeunes en errance sur la totalité des mises en cause a **augmenté d'environ trois points sur les deux dernières années pour se porter à 7,1 %**. Sur la seule année 2020, pourtant marquée par la crise sanitaire, le nombre de mineurs étrangers mis en cause a progressé de 23,3 %. Ainsi, les services préfectoraux estiment qu'il n'est « *pas déraisonnable de penser qu'ils sont à l'origine de près de la moitié des faits relatifs [à la délinquance de voie publique]* ».

**En second lieu, les infractions commises par les jeunes en errance tendent à être de plus en plus graves et de plus en plus violentes.** Cette délinquance est avant tout une délinquance de voie publique, avec une forte prégnance des atteintes aux biens et aux personnes. Selon la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, les faits de délinquance imputables aux mineurs étrangers représentaient ainsi en 2019 près de 73 % des infractions de voies publiques.

Sur la période récente, les faits constatés se caractérisent par une intensité croissante. Alors que les principales catégories d'infractions identifiées étaient, par le passé, les vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence. À titre d'illustration, les jeunes en errance représentaient 27 % des mis en cause sur le ressort de la préfecture de police de Paris pour des faits de vol avec violence en 2020 contre seulement 8 % en 2016, soit une multiplication par 3,3 en l'espace de quatre ans. Selon les données transmises par cette institution, le volume de jeunes en errance mis en cause pour des faits violents<sup>1</sup> a augmenté de 407 % en cinq ans, en passant de 290 en 2016 à 1 471 en 2020.

La préfecture de police de Paris rapporte également le fait que « ces mineurs occupent indûment les parcs, des véhicules, des domiciles inoccupés, des laveries ou tout établissement ouverts la nuit et entretiennent un sentiment d'insécurité parmi la population des quartiers qu'ils fréquentent ». Dans cet ordre d'idée, Dominique Versini a, au cours de son audition, mis en avant la situation particulière du quartier de la Goutte d'Or dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, où la concentration de MNA marocains s'est traduite par une augmentation significative de la délinquance sur les dernières années.

Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches. Ainsi, en 2020, 55 jeunes en errance interpellés sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône étaient par ailleurs porteurs d'armes de cette catégorie.

#### Statistiques relatives à la délinquance des mineurs étrangers sur le ressort de la préfecture de police de Paris

	2016			2017			2018			2019			2020		
	VPE	VT	VV	VPE	VT	VV	VPE	VT	VV	VPE	VT	VV	VPE	VT	VV
Mis en cause	3 749	4 474	4 103	4 096	4 799	4 136	4 419	5 257	4 415	4 932	6 609	4 736	6 209	5 249	4 561
Dont mineurs étrangers	140	1 699	319	425	1 836	700	517	2 153	1 069	769	2 925	993	1 784	2 187	1 227
En %	4 %	38 %	8 %	10 %	38 %	17 %	12 %	41 %	24 %	16 %	44 %	21 %	29 %	42 %	27 %

VPE : vol par effraction / VT : vol à la tire / VV : vol avec violence.

Source : Préfecture de police de Paris

<sup>1</sup> Comprenant les homicides, vols violents et avec arme, violences non-crapuleuses dont séquestration, viols et agressions sexuelles.

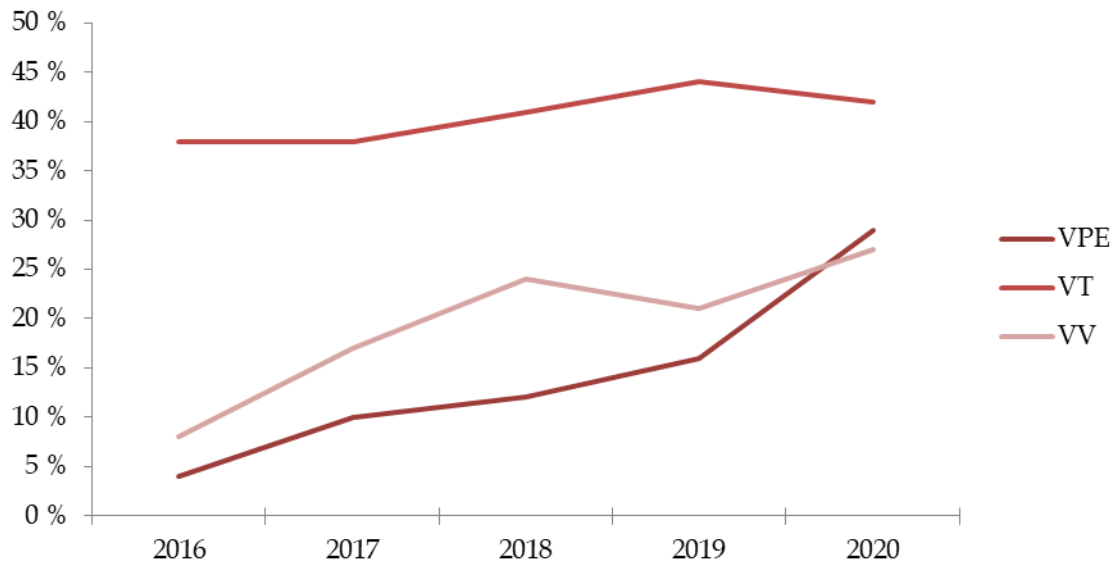
La montée en puissance de la délinquance liée aux jeunes en errance est également perceptible dans les chiffres transmis par les services du ministère de la justice. À titre d'exemple, la **section compétente du parquet de Paris a traité, pour les trois premiers mois de l'année 2021, un total de 1 870 mesures de garde à vue à l'encontre de tels jeunes, soit une moyenne de 15,6 gardes à vue par jour**. Sur les mineurs déférés par le parquet, 85 % l'ont été pour des atteintes aux biens tandis que 7 % des mesures concernaient des atteintes aux biens ou de violence comme circonstance aggravante d'une autre infraction. Si le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris a souligné le fait que seule une minorité de mineurs étrangers très visible semble basculer dans la délinquance, celle-ci tend à prendre une place croissante dans l'activité de ses services et constitue un sujet d'inquiétude majeur.

Il convient de souligner à nouveau que les jeunes en errance auteurs de ces faits délictueux se distinguent des MNA pris en charge par l'ASE. Dans un certain nombre de cas, la minorité même de ces personnes hostile à toute forme de prise en charge est sujette à caution. Pour autant, **les rapporteurs entendent insister sur l'augmentation ininterrompue de la délinquance liée aux jeunes en errance sur les cinq dernières années. Il est impératif que la lutte contre ce phénomène soit affirmée comme une priorité par les pouvoirs publics et que l'ensemble des acteurs impliqués bénéficient de moyens à la hauteur des enjeux.**

*b) Une tendance renforcée par la crise sanitaire*

La crise de la covid-19 et les mesures de restriction qui l'ont accompagnée depuis 2020 ont favorisé cette tendance à la commission d'infractions de plus en plus violentes de la part des jeunes en errance. Si la première phase de confinement mise en place entre mars et mai 2020 s'est traduite par une diminution nette des infractions, le parquet de Paris a relevé que, par la suite, l'activité des mineurs étrangers délinquants s'était caractérisée par un durcissement des infractions commises et un recours accru à la violence.

### Part de la délinquance des jeunes en errance sur les principales infractions de voie publique dans le ressort de la préfecture de police de Paris



VPE : vol par effraction / VT : vol à la tire / VV : vol avec violence.

Source : Préfecture de police de Paris

Ce phénomène est une conséquence directe des différentes mesures mises en place pour lutter contre la pandémie. **La diminution du nombre de touristes du fait des mesures de restriction aux frontières associée aux obligations de distanciation ont tout d'abord limité les possibilités de vol à la tire pour les jeunes en errance, et ce alors qu'il s'agissait de leur « activité » principale.** En conséquence, ces derniers ont eu nouvellement tendance à commettre des infractions à l'encontre de personnes franciliennes et dans des quartiers plus huppés. Surtout, il a été constaté un déport du vol à la tire vers des vols avec violence, là encore aggravé par le port récurrent d'armes blanches.

Ce déport vers d'autres catégories d'infractions a également été relevé dans la région girondine où les faits de cambriolage imputables à des mineurs étrangers ont augmenté de 18,5 % sur l'année 2020<sup>1</sup>.

#### c) Un phénomène qui tend à se propager sur l'ensemble du territoire

Il ressort des auditions menées par les rapporteurs auprès des services de l'État que **la délinquance des jeunes en errance est principalement localisée dans les centres-villes des grandes communes du territoire.** Les villes de Paris, Bordeaux et Marseille intra-muros sont ainsi concernées au premier chef par le phénomène. Cette localisation peut même être constatée à l'échelle d'un seul quartier, comme c'est le cas du quartier de la Goutte d'Or dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris (cf. *infra*).

<sup>1</sup> Chiffres communiqués par la direction départementale de la sécurité publique de Gironde.

Néanmoins, les observations convergent dans le sens d'une **propagation de la délinquance liée aux jeunes en errance dans les communes périphériques, voire dans certaines zones rurales**. La préfecture de police de Paris relève ainsi que « *le phénomène demeure encore majoritairement parisien mais touche de plus en plus les départements de petite couronne, en particulier la Seine-Saint-Denis* ». Les données communiquées aux rapporteurs permettent, en effet, d'observer une inflexion très nette de la répartition entre Paris et la petite couronne des faits de délinquance perpétrés par des jeunes en errance d'origine maghrébine. Si 79 % d'entre eux étaient mis en cause à Paris en 2016, cette proportion descend à 57 % pour l'année 2020, contre 43 % pour la banlieue (dont 22 % dans le seul département de la Seine-Saint-Denis). Sur les cinq premiers mois de l'année 2021, cette répartition est désormais à l'équilibre.

Le groupement de gendarmerie départementale de la Gironde arrive à la même conclusion. Dans le département de la Gironde, les jeunes en errances sont, en effet, une population caractérisée par une forte mobilité. Il est établi qu'ils prennent le train dans les centres-villes pour se rendre dans les zones de la gendarmerie nationale afin de commettre des infractions. **Ce constat est partagé par les autres services de l'État sur les territoires auditionnés et plaide pour une coopération accrue entre les services de la police et de la gendarmerie nationales, d'une part, et pour le renforcement de la sécurisation dans les transports ferroviaires, d'autre part.**

*d) Un point de vigilance particulier : la situation à Mayotte*

**S'agissant de la problématique des MNA et des jeunes en errance, la situation à Mayotte appelle une vigilance particulière. Le nombre de mineurs non accompagnés y est élevé : il est estimé à plus de 4 000 personnes en 2021.** Or, Mayotte est confrontée à un **contexte sociodémographique spécifique** qui complexifie la prise en charge des mineurs non accompagnés, caractérisé par la conjonction de trois phénomènes.

En premier lieu, le territoire connaît une **croissance démographique particulièrement dynamique**. Avec 4,68 enfants par femme, le département enregistre le plus fort indice conjoncturel de fécondité de France et avec plus de 9 000 naissances annuelles<sup>1</sup>, la maternité de Mamoudzou connaît la plus forte activité d'Europe. Nettement supérieur au nombre annuel de décès, ce nombre important de naissances contribue à la croissance démographique dynamique du territoire : en 2020, 9 180 enfants sont nés à Mayotte selon l'Insee, portant le solde naturel à 8 210.

---

<sup>1</sup> Depuis 2015, le nombre annuel de naissances d'enfants de mères domiciliées à Mayotte a systématiquement été supérieur à 9 000 : 9 000 en 2015, 9 500 en 2016, 9 760 en 2017, 9 590 en 2018 et, 9 770 en 2019. Les statistiques sur les naissances et décès à Mayotte produites par l'Insee jusqu'à 2019 sont accessibles à l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4645183>.



De cette croissance démographique résulte la **jeunesse de la population mahoraise** : en 2017, lors du dernier recensement, l'âge moyen des Mahorais était de 23 ans, tandis que la moitié de la population avait moins de 18 ans et que trois Mahorais sur dix avaient moins de 10 ans. **La structure démographique propre au territoire soumet donc l'ensemble des services chargés de la prise en charge de ce public, notamment s'agissant des mineurs non accompagnés, à une situation particulièrement difficile.**

En deuxième lieu, Mayotte est confrontée à **d'importants flux migratoires**, principalement<sup>1</sup> en provenance de l'Union des Comores<sup>2</sup>, que l'État ne parvient qu'imparfaitement à maîtriser. Si l'importance des flux migratoires irréguliers est par nature difficile à quantifier, il a été procédé par l'État à plus de 27 000 éloignements au cours de l'année 2020. Ces flux migratoires mal maîtrisés, qui contribuent au dynamisme démographique que connaît le territoire<sup>3</sup>, **soumettent l'ensemble des services publics à une forte pression**, à plus forte raison ceux ayant pour mission la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Enfin, la **conception de la parentalité** ayant cours à Mayotte peut différer de celle d'autres territoires français. Comme le rappelle le schéma départemental de l'enfance et de la famille élaboré par le conseil départemental de Mayotte<sup>4</sup>, « *la parentalité dans l'archipel des Comores ne s'exerce pas selon les canons du code civil français*<sup>5</sup> ». En particulier, « *les enfants aux Comores sont très souvent appelés à circuler entre leur foyer maternel et d'autres foyers familiaux apparentés, voire non apparentés s'agissant plus spécifiquement du confiage ou foundi<sup>6</sup> de l'école coranique* ». Ces spécificités **tendent à rendre plus délicat le suivi des mineurs concernés**, en complexifiant leur parcours et en multipliant les interlocuteurs chargés de leur prise en charge.

---

<sup>1</sup> Il est généralement estimé que l'immigration en provenance des Comores représente 95 % des flux.

<sup>2</sup> En particulier de l'île d'Anjouan.

<sup>3</sup> Les flux migratoires irréguliers contribuent d'autant plus à l'accroissement de la population vivant à Mayotte que le taux de fécondité des femmes comoriennes, d'environ 6 enfants par femme, est supérieur à celui des femmes natives de Mayotte, d'environ 3,5 enfants par femme.

<sup>4</sup> Schéma départemental de l'enfance et de la famille (2017-2021), élaboré par le conseil départemental de Mayotte, accessible à l'adresse suivante : <https://www.cg976.fr/actualite/544/schema-departemental-de-lenfance-et-de-la-famille-sdef-2017-2021>.

<sup>5</sup> Comme le rappelait le même schéma, « 30 % des familles sont monoparentales, avec 9 fois sur 10 une femme à leur tête. L'éducation des enfants est d'abord la responsabilité de leur mère, mais aussi des oncles et tantes maternelles, et plus largement de la famille maternelle, avant même qu'intervienne le père. L'oncle maternel est une figure éducative plus fréquente que le père. »

<sup>6</sup> « Maître » ou « enseignant » en langue régionale.

Si les difficultés de prise en charge rendent difficile le décompte exact des mineurs non accompagnés, un rapport de la chambre régionale des comptes de La Réunion et de Mayotte de 2019 estimait à **4 446 le nombre de mineurs non accompagnés sur le territoire mahorais en 2016**<sup>1</sup>, reprenant à son compte une estimation fournie par l'Observatoire des mineurs isolés. Interrogé en séance publique au Sénat sur le sujet par le sénateur Thani Mohamed Soilihi, Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, estimait à seulement 300 le nombre de mineurs non accompagnés à Mayotte, jugeant que « *plus de 4 000 jeunes ne sont pas véritablement isolés, ils ont de la famille sur place* »<sup>2</sup>.

Mal mesurée, la situation des mineurs non accompagnés à Mayotte conduit donc à une **insuffisante prise en charge des publics concernés**. Cette prise en charge déficiente **nourrit l'insécurité chronique que connaît le territoire**. Ainsi, comme le relevait un rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale de janvier 2019, « *le niveau de la délinquance générale est élevé, avec près de 9 000 faits enregistrés [en 2018], la part occultée étant sans doute plus importante encore ici qu'ailleurs (l'absence de "culture du dépôt de plainte" est avérée)* »<sup>3</sup>. Le même rapport relevait que les faits de délinquance en cause **concernent plus souvent des mineurs que dans l'Hexagone** : « *la mise en cause des mineurs – des garçons à 96 %, ¼ ayant moins de 16 ans et près de la moitié entre 16 et 17 ans – dans les actes de délinquance est bien supérieure à ce que l'on constate sur le reste du territoire, et en augmentation continue depuis plus de six ans* ».

Or, dans la formulation de leurs revendications relatives à l'insécurité, les Mahorais estiment généralement que **les faits de délinquance, notamment avec violences, à Mayotte ne sont pas sans lien avec l'importante immigration irrégulière** que connaît le territoire, perçue comme un élément de contexte propice à l'éruption de violences. Dans un territoire où « *les violences intercommunautaires à l'égard des étrangers en situation irrégulière ont pris une nouvelle ampleur* »<sup>4</sup> et où la délinquance est plus qu'ailleurs le fait de mineurs, **la présence d'un nombre important de mineurs non accompagnés demeure perçue par les Mahorais comme concourant à leur insécurité**.

---

<sup>1</sup> Chambre régionale des comptes de la Réunion et de Mayotte, Département de Mayotte, Aide sociale à l'enfance, rapport d'observations définitives, 15 février 2019.

<sup>2</sup> Compte rendu intégral des débats, séance du 9 février 2021, consultable à l'adresse suivante : [https://www.senat.fr/cra/s20210209/s20210209\\_5.html](https://www.senat.fr/cra/s20210209/s20210209_5.html).

<sup>3</sup> Rapport d'information en conclusion d'une mission effectuée à Mayotte du 24 au 28 septembre 2018, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale par Yaël Braun-Pivet, Philippe Gosselin et Stéphane Mazars, accessible à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/l15b1592\\_rapport-information#\\_Toc256000006](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b1592_rapport-information#_Toc256000006).

<sup>4</sup> Voir le rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée nationale précité, qui précise notamment que « Mayotte a connu, au printemps 2016 et au printemps 2018, des phénomènes de destructions d'habitations et d'expulsions massives de groupes de personnes d'origine comorienne quelle que soit leur situation administrative ».

## **B. FORCES DE L'ORDRE ET SERVICES DE LA JUSTICE RENCONTRENT DE MULTIPLES OBSTACLES POUR ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE**

### **1. Les difficultés rencontrées par les forces de l'ordre : une organisation et des moyens qui ne permettent pas de répondre à l'intensification de la délinquance liée aux jeunes en errance**

#### *a) L'identification des jeunes mineurs étrangers interpellés : une opération malaisée*

La première des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre a trait à l'identification des jeunes en errance interpellés. En effet, ces derniers refusent le plus souvent de décliner leur identité et ne possèdent pas de documents d'état civil. De plus, ces jeunes se présentent systématiquement comme mineurs lors de leur interpellation, ce qui implique l'application de la loi pénale pour les mineurs, plus protectrice. **Or, les forces de l'ordre ne disposent pas de moyens adaptés pour établir l'âge de la personne et, le cas échéant, établir sa majorité au cours de la période de garde à vue.** En particulier, elles ne disposent pas d'un accès aux données contenues dans le fichier AEM, ce qui pourrait pourtant permettre d'identifier immédiatement les jeunes ayant été reconnus majeurs par les services départementaux de l'ASE.

**Les jeunes en errance ont également recours à de multiples « alias » qui rendent leur identification malaisée.** Le groupement de gendarmerie départemental de la Gironde déplore ainsi le fait que « *l'on pourrait compter cinq délinquants en se basant sur une identité alors qu'il s'agirait de la même personne, ou n'en compter qu'un seul alors que plusieurs personnes pourraient utiliser la même identité* ». Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la poursuite de la procédure judiciaire. En effet, **cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants.** Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.

**Dans ce contexte, les rapporteurs ont accueilli favorablement le projet de rendre obligatoire le recours au traitement AEM<sup>1</sup>. Ils proposent également d'ouvrir l'accès aux données qui y sont enregistrées aux forces de l'ordre.** Un tel accès ne permettrait certes pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'identification des jeunes interpellés, mais il accélérerait *a minima* le processus pour les jeunes s'étant préalablement présentés aux services de l'ASE. Enfin, **les rapporteurs plaident pour la création d'un fichier national relatif aux MNA délinquants.** Ce dernier viserait à répertorier l'ensemble des infractions commises par des jeunes en errance et faciliterait le rattachement, *a posteriori*, d'une infraction à son auteur.

---

<sup>1</sup> Cf. supra, partie I.

Un tel fichier rendrait ainsi plus aisée l'identification des jeunes multirécidivistes utilisant un alias différent à chaque interpellation.

**Recommandation n° 22 :** Ouvrir aux forces de sécurité l'accès aux données contenues dans le traitement AEM.

**Recommandation n° 23 :** Créer un fichier national des MNA délinquants.

**Une autre difficulté qui a émergé au cours des travaux des rapporteurs a trait au refus systématique des jeunes en errance interpellés de se soumettre à la prise d'empreinte.** Or, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, le relevé des empreintes digitales ne peut être imposé que lorsque trois conditions cumulatives sont satisfaites. Il ne peut être mis en œuvre qu'en cas de refus d'un individu de justifier de son identité<sup>1</sup>, sur autorisation expresse du procureur de la République ou du juge d'instruction et lorsqu'il s'agit de l'unique moyen d'établir l'identité de l'intéressé. Particulièrement ardues à réunir, ces trois conditions conduisent fréquemment les forces de l'ordre à renoncer à la prise d'empreinte.

**Cette procédure est d'autant plus inadaptée que les sanctions prévues en cas de refus de se soumettre à la prise d'empreinte sont faiblement dissuasives.** Si l'article 78-5 du code de procédure pénale prévoit une peine de trois mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, celle-ci est très rarement prononcée dans la pratique. Par ailleurs, l'article 55-1 du code de procédure pénale prévoit également des peines d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende pour les personnes refusant de se soumettre aux prélèvements externes « *nécessaires à la réalisation d'examens techniques et scientifiques de comparaison avec les traces et indices prélevés pour les nécessités de l'enquête* ». **Cette réalité profite aux mineurs étrangers interpellés qui, conscients du faible niveau de risque encouru, refusent en toutes circonstances de se soumettre à ce relevé.**

**En conséquence, les rapporteurs plaident pour un renforcement des sanctions prévues au code de procédure pénale à l'encontre des personnes refusant de se soumettre au relevé des empreintes digitales.** Ils sont particulièrement attentifs aux modifications de l'article 55-1 du code de procédure pénale qui pourraient être introduites lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure actuellement soumis au Parlement. **Afin de répondre à l'utilisation d'alias par les jeunes en errance interpellés, les rapporteurs estiment également nécessaire de renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.**

---

<sup>1</sup> Ou si l'individu « fournit des éléments d'identité manifestement inexacts ».

**Recommandation n° 24** : Renforcer les sanctions liées au refus de donner ses empreintes digitales.

**Recommandation n° 25** : Renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.

Les travaux des rapporteurs ont permis de déceler certaines bonnes pratiques dans la lutte contre la délinquance liée aux jeunes en errance. C'est notamment le cas de la coopération mise en place de juin 2018 à mars 2019 entre la préfecture de police de Paris et les autorités marocaines. Dans ce cadre, une équipe spécialisée d'agents consulaires marocains a, avec l'accord du parquet de Paris, participé à l'identification des jeunes en errance interpellés et se réclamant de la nationalité marocaine. Placée dans le commissariat du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, cette équipe a concrètement mené des entretiens personnalisés auprès des intéressés et exploité les données d'identification saisies. Il s'agissait, d'une part, de fiabiliser les informations d'état civil fournies par ces jeunes et, d'autre part, d'objectiver leurs liens familiaux au Maroc. Cette coopération concernait exclusivement les infractions commises dans les transports.

Ce dispositif a présenté des résultats extrêmement probants. Selon les données transmises aux rapporteurs, l'équipe consulaire a conduit 817 entretiens sur la période, qui ont permis l'identification formelle de 159 individus de nationalité marocaine, dont 138 majeurs. *In fine*, cette coopération a débouché sur l'expulsion de 23 ressortissants marocains délinquants et en réalité majeurs. Si la coopération franco-marocaine a subi un coup d'arrêt avec la crise de la covid-19, les rapporteurs estiment néanmoins qu'elle constitue un modèle à suivre et qu'elle gagnerait à être répliquée à d'autres pays tiers.

L'autre voie possible est celle des canaux de coopération policière traditionnels. La préfecture de police de Paris indique ainsi que, depuis septembre 2019, un dispositif d'interrogation des autorités algériennes, marocaines et tunisiennes a été mis en place par la sûreté régionale des transports. Par l'intermédiaire de l'unité de coordination des relations internationales de la direction régionale de la police judiciaire, il permet d'obtenir les informations utiles à l'identification des intéressés dans un délai moyen de quatre à cinq semaines. Les données transmises font état de 1 387 demandes de coopération ayant permis l'identification de 301 individus, dont une proportion de 93 % de majeurs. Si l'échange d'informations est moins efficace que la présence d'équipes consulaires sur place, il gagnerait néanmoins à être encouragé.

**Recommandation n° 26 :** Conclure des accords consulaires avec les pays de départ et de transit, à l'instar du dispositif de coopération mis en place dernièrement avec le Maroc.

*b) Une mobilité accrue des jeunes en errance qui complexifient la tâche des forces de l'ordre*

**Les rapporteurs considèrent indispensable d'adapter l'organisation et les moyens des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène des jeunes en errance, en particulier leur forte mobilité.** Celle-ci représente un défi d'ampleur pour les services de la police et de la gendarmerie nationales en ce qu'elle nécessite une présence accrue dans les transports et une coopération accrue entre les deux entités.

L'exemple de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine est, à cet égard, intéressant. À la suite d'une expérimentation de sécurisation renforcée du réseau ferroviaire sud de la région<sup>1</sup>, cette dernière a étendu l'opération à l'ensemble du réseau. **En complément du dispositif de surveillance de droit commun, le commandant de région a permis à partir de mars 2021 aux détachements restés à résidence des 12 escadrons régionaux de réaliser des patrouilles dans les trains.** Dans ce cadre, 1 000 trains ont été accompagnés et sécurisés par la gendarmerie au 1<sup>er</sup> semestre 2021 contre seulement 174 en 2019. Le bilan est largement favorable. La région de gendarmerie estime que **cette présence renforcée des forces de l'ordre sur le réseau ferroviaire a eu un effet dissuasif et a contribué à circonscrire le phénomène des jeunes en errance dans la région.**

Au-delà de la sécurisation des trains, la forte mobilité des jeunes en errance impose de **renforcer la coopération entre la police et la gendarmerie nationales.** Dans cette perspective, les rapporteurs encouragent à **multiplier les échanges entre les deux entités et recommandent d'explorer la piste d'une unité mixte police/gendarmerie référente** qui pourrait appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

**Recommandation n° 27 :** Renforcer la présence et les pouvoirs de la police et de la gendarmerie dans les transports.

**Recommandation n° 28 :** Inciter à la diffusion des bonnes pratiques en favorisant les échanges, voire en créant une unité mixte police/gendarmerie référente qui puisse appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

<sup>1</sup> À partir de novembre 2020.

**Enfin, les rapporteurs recommandent de mettre en place au sein des services de la police et de la gendarmerie nationale des structures d'enquête spécifiquement dédiées aux jeunes en errance.** Pour ce faire, l'exemple de la « cellule MNA » mise en place au sein de la DDSP de la Gironde pourrait être utilement répliqué.

Dotée de 12 agents, cette cellule a notamment établi un partenariat avec les autorités espagnoles par l'intermédiaire du centre de coopération policier et douanier d'Hendaye. Il permet de solliciter systématiquement les autorités ibériques pour leur demander si un jeune interpellé à Bordeaux est connu de leurs services. En effet, les jeunes en errance concernés ont fréquemment effectué un passage par l'Espagne dans leur parcours migratoire, où la prise en charge par les services sociaux se fait en contrepartie de la délivrance d'une copie de leurs documents d'identité, de leurs empreintes et d'une photo. La cellule entretient également des liens permanents avec les services du parquet et de la protection judiciaire de la jeunesse.

**La DDSP établit un premier bilan tout à fait positif de cette organisation.** Selon les données transmises, **700 criblages ont été réalisés en l'espace d'un an et demi, qui ont permis de démontrer la majorité de la moitié des jeunes concernés.** Le nombre de criblages sollicités a même diminué sur les premiers mois de l'année 2021, ce qui atteste de l'efficacité de cette organisation dans la lutte contre la délinquance liée aux jeunes en errance.

**Recommandation n° 29 :** Mettre en place, au sein des forces de sécurité intérieure, des structures d'enquête spécifiquement dédiées au traitement de la délinquance des MNA.

*c) Des difficultés qui nourrissent un sentiment de découragement chez les forces de l'ordre*

**Les travaux menés par les rapporteurs ont mis en exergue un certain sentiment de découragement chez les forces de l'ordre face à une délinquance des jeunes en errance en pleine expansion et caractérisée par un degré de violence croissant.** Des cas où un même jeune est interpellé plusieurs fois dans la même semaine, voire le même week-end, sans qu'il soit possible de fixer son identité ont notamment été reportés. L'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale constituent également un motif de préoccupation majeur. **Conscients de cette réalité, les rapporteurs insistent sur la nécessité d'adapter l'organisation des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène et de leur donner des moyens à la hauteur des enjeux.**

## 2. Les difficultés rencontrées par la justice : l'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale

Les difficultés rencontrées par la justice ont été soulignées à la commission des lois en **janvier 2020 dans le cadre de l'examen de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs**. Rémy Heitz, alors procureur de la République de Paris, avait dressé le constat suivant s'agissant des mineurs délinquants en errance : « *Face à ces mineurs, qui sont souvent des multirécidivistes, l'intervention policière et judiciaire se heurte à une forme d'impuissance. Certains sont déférés plusieurs fois par semaine au parquet ; j'ai vu des mineurs dont la garde à vue était levée en début de week-end et qui étaient interpellés de nouveau avant le début de la semaine suivante.*

*« Ces mineurs jouissent d'un sentiment d'impunité extrêmement fort, pour autant, d'ailleurs, qu'ils soient mineurs – la différence est souvent notable entre l'âge déclaré et l'apparence physique du jeune déféré à la justice. La section des mineurs du parquet de Paris gère une masse et un flux considérables : plus de 40 000 appels par jour, plus de 13 000 gardes à vue, 4 333 mineurs déférés en 2019, chiffre en très nette augmentation – il a doublé en moins de cinq ans –, dont 68 % de mineurs non accompagnés. Cette situation est très préoccupante ; elle ne se retrouve pas dans les autres départements. J'ai moi-même exercé au tribunal de grande instance de Bobigny, en Seine-Saint-Denis, dont le tribunal des enfants est, avec celui de Paris, l'un des plus importants de France ; les mineurs délinquants y vivent certes parfois, mais les actes de délinquance sont le plus souvent commis au centre de Paris, là où se trouve la richesse.*

*« Voilà pour le panorama. Nos réponses éducatives ne sont absolument pas adaptées à cette catégorie de mineurs ; ceux-ci sont déférés au parquet, mais très rarement placés en détention provisoire. Les juges pour enfants recourent peu à cette mesure, d'autant que les mineurs sont souvent interpellés pour des atteintes aux biens, pas pour des actes d'une très grande gravité – la gravité réside dans la multirécidive. Ils reviennent inlassablement, et ce n'est souvent qu'à la dixième infraction qu'ils sont enfin incarcérés et placés en détention provisoire. D'où un sentiment, je l'ai dit, d'impuissance, d'inefficacité et d'inutilité, partagé par tous les acteurs de la protection de l'enfance, et auquel nous comptons remédier avec le nouveau président du tribunal judiciaire de Paris. »*

Auditionné à nouveau par les rapporteurs, Rémy Heitz a présenté l'évolution de la réponse pénale depuis un an mais **a également confirmé les limites que rencontre l'action de la justice**.

Les services de la justice rencontrent tout d'abord des difficultés similaires à celles des forces de l'ordre s'agissant de **l'identification des individus mis en cause**. Pour nombre d'entre eux, la revendication de la minorité est d'abord une stratégie pour échapper aux sanctions et complexifier les procédures. Ils refusent souvent de donner leurs empreintes et utilisent par ailleurs des alias multiples.



Tant les sanctions prévues à l'heure actuelle pour le refus de prise d'empreintes que les mesures d'accompagnement prononcées par les magistrats sont **faiblement mises en œuvre**. En effet, **les jeunes concernés ne se rendent en général ni aux convocations de la justice ni aux rendez-vous pris avec les services de la PJJ**.

Si **les jeunes en errance font statistiquement l'objet de plus de mesures d'incarcération que les mineurs en général**, comme l'avait montré le rapport de Josiane Costes sur l'incarcération des mineurs<sup>1</sup>, celles-ci demeurent néanmoins **limitées tant dans leur volume que dans leur durée**, (de un à trois mois), ce qui ne permet pas la mise en place d'un accompagnement adapté par les services de l'État. **Malgré l'investissement des équipes, les moyens alloués à la protection judiciaire de la jeunesse pour assurer le lien entre la période de détention et la sortie de prison s'avèrent, comme l'a souligné Dominique Versini pour Paris, inadéquats pour les jeunes pris dans des réseaux de délinquance**. Tant les services de police que ceux de la PJJ ont fait état aux rapporteurs de cas où les réseaux récupèrent les jeunes dès leur sortie du commissariat ou de l'établissement pénitentiaire, privant les mesures de suivi décidées de toute effectivité.

Des **difficultés procédurales** demeurent également, auxquelles le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure propose d'apporter une réponse. Ainsi de la rupture dans la chaîne judiciaire pour les jeunes considérés majeurs par le juge des enfants ou mineurs par le juge de droit commun en comparution immédiate : aucune possibilité de reprise des poursuites n'est actuellement prévue par le droit. Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement entend permettre de garder à la disposition de la justice des prévenus présentés devant une juridiction incompétente du fait d'une erreur sur leur majorité ou leur minorité.

---

<sup>1</sup> Avis n° 146 (2019-2020) de Mme Josiane Costes, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2019. Ce rapport faisait le constat suivant : « La contrôleur générale des lieux de privation de liberté, Adeline Hazan, a relevé lors d'un entretien publié en juin 2018 que la population des mineurs étrangers isolés était particulièrement importante parmi les mineurs incarcérés et ce, généralement pour des délits de faible intensité et de délinquance primaire. Elle indiquait alors que : "La cause est sans doute à chercher du côté des magistrats qui se trouvent démunis face à ces mineurs non accompagnés. Les juges pensent protéger ces jeunes isolés pour lesquels il est presque toujours impossible de trouver des foyers mais le résultat n'est guère réjouissant au bout du compte : ces mineurs non accompagnés sortent sans formation, sans parcours fléchi et sans suivi. Ils se retrouvent exactement dans la situation dans laquelle ils ont été trouvés et interpellés, en contact avec la délinquance."

« Lors de son déplacement à l'EPM de Porcheville et au quartier pour mineurs (garçons) de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, votre rapporteure a pu constater les difficultés que pose l'incarcération des mineurs étrangers isolés qui occupaient alors 11 des 60 places de l'EPM et plus d'un tiers des places du quartier pour mineurs (QM) de Fleury. Outre la difficulté à établir l'âge réel de plusieurs de ces détenus, les personnels soignants affectés à l'unité de soins de l'EPM et le médecin psychiatre de bâtiment où se situe le QM ont souligné la prévalence des poly-addictions dont ils souffrent, les services de la protection judiciaire de la jeunesse insistant sur "la difficulté à les insérer dans un parcours adapté à leurs besoins". »

Au-delà de cette mesure utile, les rapporteurs estiment que l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une **remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance**. Le code de la justice pénale des mineurs offre en effet des possibilités pour accélérer considérablement la réponse pénale concernant les mineurs qui sont les plus susceptibles de ne pas répondre aux convocations de l'autorité judiciaire. En effet, si le principe procédural posé par le nouveau code est celui de la césure du procès, la juridiction pour mineurs peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction<sup>1</sup>.

Cette **audience unique** n'est possible que pour des faits d'une certaine gravité : la peine encourue doit être supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour le mineur de moins de seize ans et supérieure ou égale à trois ans pour le mineur d'au moins seize ans.

De plus, elle n'est possible que si le mineur est déjà connu de la justice : le mineur doit avoir déjà fait l'objet d'une mesure éducative, d'une mesure judiciaire d'investigation éducative, d'une mesure de sûreté ou d'une peine prononcée dans le cadre d'une autre procédure et ayant donné lieu à un rapport de personnalité datant de moins d'un an. Ce rapport permet à la juridiction d'être éclairée sur la personnalité du mineur et de statuer sur la sanction sans qu'il soit besoin d'attendre la fin de la mise à l'épreuve éducative.

D'après la PJJ, environ 20 % des affaires devraient être jugées en audience unique. Il ne fait pas de doute que parmi elles figureront celles concernant les mineurs en errance.

Cette faculté d'audience unique combinée aux dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi « responsabilité pénale et sécurité intérieure » devrait grandement faciliter la réponse pénale. **Il importe cependant d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte**. Les rapporteurs souhaitent donc qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux sur la question du traitement de la délinquance des mineurs en errance soit diffusée d'ici la fin de l'année 2021.

**Recommandation n° 30** : Unifier par une circulaire du Garde des Sceaux la politique en matière de poursuites et d'incarcération des jeunes en errance pour déterminer l'usage des facultés offertes par le code de la justice pénale des mineurs et les nouvelles mesures procédurales destinées à renforcer la réponse pénale.

---

<sup>1</sup> Article L. 423-4 du code de la justice pénale des mineurs.

### III. L'ACCOMPAGNEMENT DE LA SORTIE DE LA MINORITÉ DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET DE LEUR ACCÈS À L'AUTONOMIE : UN INVESTISSEMENT HUMAIN À VALORISER

#### A. DES JEUNES À L'AVENIR MAL ASSURÉ

À l'issue d'une prise en charge par l'ASE jusqu'à leurs 18 ans, l'arrivée dans la majorité constitue une période d'incertitudes pour les MNA, voire de rupture et de précarité. **La prise en charge en protection de l'enfance ne prépare pas suffisamment à l'autonomie des jeunes MNA.**

#### 1. En matière de scolarisation des MNA, les situations sont hétérogènes

La **scolarité obligatoire des mineurs âgés de moins de 16 ans**, prévue à l'article L. 131-1 du code de l'éducation, bénéficie aux MNA comme à tout enfant. Cependant, la grande majorité des MNA sont âgés de plus de 16 ans dès le début de leur prise en charge par les services de l'ASE<sup>1</sup>. Il n'en demeure pas moins qu'une obligation de veiller à ce que la scolarisation de ces MNA puisse être assurée, s'ils le souhaitent, incombe aux services de l'État<sup>2</sup>. En effet, l'article L. 122-2 du code de l'éducation, aux termes duquel « *tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation reconnu doit pouvoir poursuivre des études afin d'atteindre un tel niveau. (...) Tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de seize ans* » s'applique bien à la situation des MNA de plus de 16 ans. **Le droit à l'éducation est garanti à chacun**<sup>3</sup>.

Pour ces jeunes sur le point de devenir majeurs, l'accès à l'école s'avère un facteur déterminant de leur insertion sociale et de leur autonomie. Les rapporteurs ont toutefois noté de leurs auditions **une grande disparité de situations selon les départements et les jeunes quant à la scolarisation effective des MNA.**

---

<sup>1</sup> Cf. supra I. A.

<sup>2</sup> Ainsi que le rappelle la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

<sup>3</sup> Selon la formule de l'article L. 111-1 du code de l'éducation.

a) *Une absence fréquente de scolarisation tant que se prolonge la phase d'évaluation*

Les démarches en vue de la scolarisation du jeune ne sont souvent entamées qu'une fois la phase d'évaluation close et la mesure de placement auprès de l'ASE définitivement confirmée par l'autorité judiciaire. Du fait des délais parfois très longs de l'évaluation de l'isolement et de la minorité puis des recours devant le juge des enfants, cette option pragmatique de la part des conseils départementaux retarde la scolarisation des jeunes de plusieurs mois.

Cette solution est aussi parfois retenue par les services de l'Éducation nationale. Certains centres académiques pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav), responsables de l'affectation en établissement scolaire et du suivi pédagogique des MNA, décident de scolariser les MNA uniquement s'ils bénéficient d'une ordonnance de placement provisoire (OPP).

En outre, les réorientations des MNA selon le dispositif de répartition territoriale puis les phénomènes de réévaluation de la minorité et de l'isolement contribuent à **l'inertie qui environne la scolarisation de nombreux MNA**. Il a ainsi été porté à la connaissance des rapporteurs des cas de jeunes, finalement reconnus comme mineurs, restés non-scolarisés pendant plus d'une année après leur examen de minorité.

#### Les Casnav

Au sein de chaque académie, un **centre académique pour la scolarisation des enfants nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (Casnav)** exerce, auprès du recteur et des inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN), un rôle d'expertise sur l'organisation de la scolarité des élèves allophones, sur les ressources pédagogiques ainsi que sur la formation des enseignants et des cadres. Il lui incombe la mission d'être « *l'interlocuteur direct des acteurs de terrain sur toutes les questions liées à la scolarisation des élèves allophones* »<sup>1</sup>.

Devant le constat d'insatisfaction de cette situation, le conseil départemental des Bouches-du-Rhône a par exemple indiqué, lors de son audition, avoir changé récemment de doctrine en acceptant d'entamer les démarches de scolarisation de certains jeunes avant la fin de la période d'évaluation.

<sup>1</sup> Circulaire n° 2012-143 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation des Casnav.

*b) Des délais variés d'affectation en établissement scolaire*

Une fois les démarches entamées, la scolarisation effective des MNA peut encore être compliquée. **Plusieurs étapes, dont les délais varient fortement selon les départements**, s'avèrent nécessaires à la scolarisation des MNA primo-arrivants.

### La scolarisation des MNA

Une circulaire du ministère de l'Éducation nationale du 2 octobre 2012<sup>1</sup> régit **la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA)** dont font partie les MNA, y compris, dans leur grande majorité, ceux originaires de pays d'Afrique francophone. En effet, le français constituant rarement leur langue maternelle, leur maîtrise linguistique n'est généralement pas suffisante pour suivre un enseignement scolaire.

Pour les jeunes de moins de 16 ans, une évaluation préalable des compétences pédagogiques, surtout en français et mathématiques, est menée par le Casnav. Par la suite, l'affectation dans une unité pédagogique, relevant de la direction départementale de l'Éducation nationale (DDEN) en lien avec le Casnav, doit prendre en compte le lieu d'hébergement de l'élève.

Pour les MNA ayant entre 16 et 18 ans, un entretien avec un conseiller du **centre d'information et d'orientation (CIO)** est organisé, avec l'appui du Casnav. Les jeunes subissent un test pédagogique et de positionnement avant de connaître leur affectation. La circulaire précise que les jeunes EANA âgés de plus de 16 ans, « *ne relevant pas de l'obligation d'instruction, doivent bénéficier, autant que faire se peut, des structures d'accueil existantes* ».

Les MNA sont le plus souvent orientés vers une **unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A)** dans laquelle les élèves du second degré suivent un enseignement de français intensif de douze heures hebdomadaires minimum. Des UPE2A sont également **spécialisées dans l'accueil d'élèves pas ou peu scolarisés antérieurement (UPE2A - NAS)**. Parallèlement, le jeune est obligatoirement inscrit dans une classe ordinaire, en veillant à ce que l'écart entre son âge et l'âge de référence de la classe ne dépasse pas deux ans, au sein de laquelle son inclusion est un objectif. La circulaire incite à leur participation aux cours dans lesquels la maîtrise du français n'est pas fondamentale (musique, EPS, arts plastiques...) et aux activités scolaires.

Certains dispositifs de la **mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS)** à destination des élèves en rupture scolaire prennent aussi en charge des MNA. **Les pôles d'accompagnement à la persévérance scolaires (PAPS)** dont certains proposent des modules de **français langue de scolarisation (FLS)** peuvent accueillir pendant quelques mois des MNA aux côtés d'autres enfants déscolarisés en vue de les préparer et de les inscrire à une formation professionnelle qualifiante comme un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou un contrat d'apprentissage en centre de formation d'apprentis (CFA).

<sup>1</sup> Circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés.

Il ressort des auditions menées par les rapporteurs que les délais imposés au jeune de plus de 16 ans et son éducateur pour l'obtention d'un rendez-vous en centre d'information et d'orientation (CIO) peuvent courir de **deux semaines à six mois dans certains départements**. La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur note que, dans le département des Bouches-du-Rhône, pour l'année scolaire 2019-2020, le délai moyen de passage des tests Casnav par les MNA s'élève à deux mois et demi après leur prise en charge par l'ASE<sup>1</sup>. De même, dans sa contribution écrite, Dominique Versini a précisé aux rapporteurs que la crise sanitaire, après avoir bloqué pendant un temps le système d'inscription, avait considérablement augmenté les délais d'accès au test Casnav.

Une fois l'entretien et le test réalisés, l'affectation dans un établissement scolaire dépend de la période de l'année scolaire et des places disponibles dans les unités pédagogiques appropriées. **En l'absence de places en UPE2A, la scolarité des MNA peut être différée à la rentrée de l'année scolaire suivante**. La Défenseure des droits témoigne ainsi, dans une décision du 3 février 2021, de la situation d'un jeune MNA guinéen de 15 ans et demi pris en charge à l'ASE en novembre 2017 et scolarisé seulement en septembre 2018 en raison d'un manque de place en UPE2A<sup>2</sup>.

*c) Des dispositifs ad hoc de scolarisation*

Les rapporteurs souhaitent saluer certains dispositifs mis en œuvre par les structures accueillantes afin de faciliter la scolarité des jeunes MNA et leur intégration professionnelle.

Lors de son audition, Baptiste Cohen, directeur du pôle protection de l'enfance de la fondation Apprentis d'Auteuil, a ainsi présenté les dispositifs de la fondation en faveur de l'accompagnement de la scolarité des MNA accueillis. Un programme, financé par le mécénat, a permis de recruter des enseignants en français langue étrangère (FLE) afin de proposer à 430 jeunes des cours de français représentant un volume de 14 200 heures d'enseignement.

Le département de la Gironde, en créant en mars 2018 un centre MNA sur la commune rurale de Saint-Macaire, a permis la réorientation de 28 jeunes vers les établissements scolaires du territoire et a ainsi allégé la demande tendue de scolarisation en métropole bordelaise. Le département a choisi, en outre, de contractualiser avec deux CFA afin de détacher partiellement un enseignant en FLE apportant un soutien spécifique aux MNA scolarisés dans ces centres de formation.

---

<sup>1</sup> *Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, exercices 2013 et suivants, rapport d'observations définitives, 3 novembre 2020.*

<sup>2</sup> *Décision du Défenseur des droits n° 2021-010 relative à la situation d'un mineur non accompagné confié à l'Aide sociale à l'enfance et décédé dans un hôtel et à l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés dans le département.*

## 2. La sortie des jeunes pris en charge par l'ASE est insuffisamment anticipée

a) *Le difficile accès au droit au séjour des MNA devenus majeurs*

Si des procédures dédiées d'obtention d'un titre de séjour existent, les rapporteurs ont pu constater au cours de leurs travaux que, dans la pratique, les MNA sont confrontés à d'importantes difficultés dans leurs démarches.

### Les voies ouvertes aux MNA pris en charge par l'ASE pour obtenir un titre de séjour

En l'état du droit, les mineurs étrangers ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour pour demeurer sur le territoire national. En effet, l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile impose cette obligation aux seuls majeurs étrangers souhaitant séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois et exclut, de fait, les MNA. La seule exception concerne le cas où un mineur souhaite travailler avant l'acquisition de sa majorité. Un jeune recueilli par l'ASE avant l'âge de 16 ans peut ainsi se voir délivrer, à partir de ses 16 ans et à sa demande, une carte de séjour « *vie privée et familiale* » l'autorisant à exercer une activité professionnelle<sup>1</sup>.

À l'obtention de la majorité, les possibilités d'obtention d'un titre de séjour des MNA diffèrent selon l'âge de leur prise en charge par l'ASE. Les mineurs recueillis avant l'âge de 16 ans obtiennent de droit à leur majorité une carte de séjour « *vie privée et familiale* », valable pour une durée d'un an, sous réserve que trois conditions soient réunies<sup>2</sup> :

- le caractère réel et sérieux de la formation suivie ;
- la nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine : est ainsi examinée la stabilité et l'intensité des liens développés sur le territoire national ;
- un avis positif de la structure d'accueil sur l'insertion dans la société française.

S'agissant des mineurs recueillis entre 16 et 18 ans, ils peuvent, en premier lieu, obtenir une carte de séjour « salarié » ou « travailleur temporaire » par le biais de la procédure d'admission exceptionnelle au séjour<sup>3</sup>, mais il ne s'agit pas d'un droit automatique. Pour ce faire, ils doivent justifier du suivi d'une formation professionnelle qualifiante depuis au moins six mois et satisfaire les trois critères développés précédemment. En second lieu, une circulaire en date du 28 novembre 2012<sup>4</sup> a autorisé les préfets, en application de leur pouvoir discrétionnaire, à leur délivrer une carte de séjour temporaire « étudiant » sous la double condition que les trois critères précités soient réunis et que le mineur étranger concerné suive des études secondaires ou universitaires avec assiduité et sérieux.

<sup>1</sup> Article L. 421-35 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>2</sup> Article L. 423-22 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>3</sup> Article L. 435-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

<sup>4</sup> Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière (NOR : INTK1229185C).

Pour les MNA dont la situation satisfait aux critères d'obtention d'une carte de séjour, les difficultés rencontrées peuvent être classées en trois catégories.

**La première d'entre elles recouvre les difficultés liées à la situation documentaire des MNA.** Le défaut ou le manque de fiabilité des documents d'état civil présentés par les MNA est, en effet, la difficulté principale évoquée par les services déconcentrés de l'État. **La question de l'authenticité des documents produits peut notamment conduire à une réévaluation a posteriori de la majorité de l'individu au moment de son admission à l'ASE et fonder une mesure d'expulsion.** Cela s'explique par le fait que la décision du juge des enfants a pour unique objet le placement du jeune à l'ASE et est rarement accompagnée d'une investigation approfondie de l'authenticité de ces documents. Surtout, elle ne lie pas le préfet qui peut, au cours de l'instruction de la demande de titre de séjour, détecter leur caractère frauduleux et établir la majorité de l'individu au moment de son admission à l'ASE. Dans ce cas de figure, les conditions d'admission prévues au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont plus satisfaites et une mesure d'expulsion est fondée.

À titre d'exemple, 15 % des MNA présentant une demande de titre de séjour en Gironde en 2020 ont vu leurs documents retenus par la police aux frontières pour vérifications<sup>1</sup>. Ces vérifications, pour utiles qu'elles soient, sont trop tardives et contribuent à prolonger les délais d'obtention de carte de séjour.

Dans son référé précité du 8 octobre 2020, la Cour des comptes recommandait **de consolider l'état civil des MNA pendant la période de leur prise en charge, sans attendre la demande de titre de séjour.** Par exemple, dès l'entrée des MNA dans le dispositif de l'ASE, les services départementaux des Hautes-Alpes se chargent d'obtenir des documents d'identité authentifiés en sollicitant les autorités consulaires du pays d'origine<sup>2</sup>. Cette préconisation apparaît comme essentielle aux rapporteurs.

**La seconde catégorie a trait aux conditions de mise en œuvre de la procédure.** Au cours de son audition, la Défenseure des droits a, par exemple, mis en avant l'existence de délais de prise de rendez-vous ou d'instruction particulièrement longs dans certains cas, qui entravent l'accès au droit au séjour de MNA pourtant éligibles. Ces délais peuvent s'avérer particulièrement problématiques lorsque la majorité est acquise avant qu'une décision ne soit rendue et que la détention d'un titre de séjour devient une obligation légale.

---

<sup>1</sup> Pour un taux de fraude détectée de 8 %.

<sup>2</sup> Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Département des Hautes-Alpes, exercices 2013 et suivants, rapport d'observations définitives, 8 juin 2020, p. 31.



La dernière catégorie regroupe **les difficultés liées à la législation en matière de titres de séjour**. D'une part, l'âge d'arrivée du MNA sur le territoire français détermine le régime juridique qui s'applique (*cf.* encadré ci-dessus). **Il apparaît clair que, l'âge de 16 ans révolu, plus l'accueil d'un MNA en protection de l'enfance est retardé, moins il conserve de chances d'être régularisé à 18 ans.** Comme a pu le confirmer la préfecture de Police de Paris aux rapporteurs, les MNA entrés tardivement en France ou confiés tardivement à l'ASE remplissent peu souvent les conditions légales d'obtention d'un titre de séjour. D'autre part, la procédure d'admission exceptionnelle est fermée aux MNA suivant une formation professionnelle qualifiante de moins de 6 mois et, surtout, le dépôt d'une demande ne vaut pas autorisation de travail. Cet état de fait constitue un frein sérieux aux recherches d'une formation professionnelle qualifiante pour les MNA concernés.

*b) Un accompagnement des MNA vers l'autonomie qui n'est pas à la hauteur des enjeux*

Le plein accès à l'autonomie des MNA s'avère un défi de taille. S'ils ont su se débrouiller pour arriver en France sans famille après un voyage aux épreuves parfois traumatisantes, **l'intégration dans une société culturellement éloignée de celle de leur pays d'origine** ajoute de nouvelles difficultés à celles, déjà nombreuses, de la sortie de la minorité des jeunes en protection de l'enfance.

Au sein de l'ASE, les MNA sont bénéficiaires des mêmes mesures d'accompagnement vers l'autonomie que les autres jeunes pris en charge ; aucun dispositif particulier n'est prévu dans la loi. Si, une fois encore, les situations sont très hétérogènes, le constat général est celui d'une insuffisance d'anticipation et de suivi concernant le basculement dans la majorité. **Les MNA subissent, d'abord, le manque d'accompagnement dont souffrent tous les jeunes sortants de l'ASE, la spécificité de leur profil pouvant néanmoins l'accroître.**

(1) La préparation en amont

L'Union nationale pour l'habitat des jeunes (Unhaj), dont les structures adhérentes ont accueilli 2 045 jeunes MNA en 2019, a indiqué aux rapporteurs constater dernièrement « *un raccourcissement des délais de préparation à la sortie, ce qui génère des situations de rupture à la majorité* ».

L'anticipation du passage de la majorité devrait être préparée par un entretien à l'âge de 17 ans conformément à la loi précitée du 14 mars 2016. Alors même qu'il ne s'agit là que d'une préparation minimale, que certains départements renforcent par d'autres temps de construction avec le jeune de son projet d'autonomie, cet entretien n'est pas mis en œuvre sur tout le territoire (*cf. infra*).

(2) La mobilisation insuffisante du contrat jeune majeur

Le contrat jeune majeur, dont le dispositif a été détaillé *supra* (cf. I. B. 3.), apparaît particulièrement adapté pour les jeunes MNA qui sont volontaires pour s'investir dans une insertion sociale et professionnelle après leur dix-huitième anniversaire.

Toutefois, au cours de leurs auditions et de leur déplacement, les rapporteurs dressent le constat que **la pratique des contrats jeune majeur est systématique dans certains départements, rare voire inexistante dans d'autres**. En effet, si, en 2013, 93 % des MNA sortant de l'ASE bénéficiaient d'un contrat jeune majeur<sup>1</sup>, **l'arrivée massive de mineurs isolés à partir de 2015 a obligé un certain nombre de départements à durcir leurs critères d'attribution d'un tel contrat d'accompagnement**. Selon Unicef France, entendu en audition, les taux d'octroi des contrats jeune majeur sont en diminution ces dernières années.

Des départements ont, en effet, fait le choix **de conditionner l'octroi d'un contrat jeune majeur à une prise en charge préalable au sein de l'ASE de deux ans minimum**. Une telle condition a pour conséquence directe de refuser le contrat jeune majeur à la plupart des MNA, lesquels entrent majoritairement dans les dispositifs de protection de l'enfance après 16 ans.

La fondation Apprentis d'Auteuil identifie également **la durée très courte des contrats jeune majeur** comme une des principales difficultés pesant sur les MNA à leur sortie de l'ASE. Certains départements choisissent de contractualiser pour de brèves périodes de temps - quelques mois - et éventuellement de renouveler la démarche. Les rapporteurs ont tout de même constaté que d'autres collectivités accordaient un contrat jeune majeur à quasiment tous les MNA jusqu'à leur 21 ans.

(3) Les mesures exceptionnelles dues à la crise sanitaire

**Comme il a pu être indiqué plus haut<sup>2</sup>, des mesures exceptionnelles interdisent de mettre fin à la prise en charge des jeunes accueillis par l'ASE à la date de rédaction de ce rapport**. Cette prise en charge obligatoire a été décidée en mars 2020 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et a été réactivée par la seconde déclaration d'état d'urgence puis prolongée le temps du régime transitoire prévue par la loi du 31 mai 2021. Du 24 mars au 10 juillet 2020 et depuis le 17 octobre 2020, la crise épidémique de la covid-19 a donc eu pour effet d'uniformiser sur le territoire la situation des MNA devenus majeurs en les maintenant dans le dispositif de la protection de l'enfance.

---

<sup>1</sup> *Ined*, Les mineurs isolés étrangers et les inégalités de prise en charge en protection de l'enfance en France, juin 2018.

<sup>2</sup> Cf. I. A. 2. b)

Toutefois, **ce maintien obligatoire de la prise en charge des jeunes confiés à l'ASE parvenant à échéance le 30 septembre 2021**, la question du soutien et du suivi des anciens MNA devenus majeurs se pose de nouveau avec le risque de voir un accompagnement insatisfaisant se répéter dans certains départements.

### **3. La précarité du statut des jeunes devenus majeurs déstabilise leur insertion sociale et professionnelle**

#### *a) Des ruptures dans le parcours d'insertion*

La rupture administrative, que connaissent les MNA ne disposant pas tout de suite d'une carte de séjour à 18 ans, ou une fin de non-recevoir opposée à une demande de contrat jeune majeur mettent à mal, lorsqu'elles se réalisent, le parcours d'intégration du MNA. **En sortant de la minorité, ces jeunes accueillis en protection de l'enfance basculent soudainement dans la précarité, que ce soit celle de leur statut, de leur situation financière ou de leur hébergement.**

#### (1) L'intégration professionnelle compromise

L'exécution d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation est suspendue à la délivrance d'une autorisation de travail (*cf.* encadré ci-dessous) et de la régularisation du séjour du jeune devenu majeur. Des délais excessifs ou des refus de délivrance de ces décisions administratives emportent donc des conséquences graves sur le parcours des MNA.

Les rapporteurs ont pourtant constaté que les MNA étaient généralement désireux de s'investir professionnellement et qu'ils étaient appréciés des employeurs<sup>1</sup>. La Fondation Apprentis d'Auteuil remarque ainsi que « *ces jeunes ont beaucoup d'apprentissages à assimiler dans un temps très restreint. Leur implication et leur résilience est continuellement remarquée et relevée au sein de nos équipes mais également auprès des employeurs* ».

#### **L'autorisation de travail pour les MNA**

Les MNA sont soumis au régime de droit commun de l'article L. 5221-5 du code du travail disposant qu'un étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable une autorisation de travail. Ce même article prévoit toutefois que « *cette autorisation est accordée de droit aux mineurs isolés étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance, sous réserve de la présentation d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation* ».

<sup>1</sup> Un article de presse paru avant le déclenchement de la crise épidémique de covid-19 rendait compte de l'engouement des employeurs pour les MNA, contrarié par l'absence d'autorisation de travail : Julia Pascual, « Mes petits gars ne peuvent pas travailler », Le Monde, 12 février 2020.

L'article R. 5221-22 du code du travail, dans sa version en vigueur depuis le décret n° 2021-360 du 31 mars 2021 relatif à l'emploi d'un salarié étranger, prévoit ainsi que le MNA pris en charge à l'ASE à la date de sa demande d'autorisation de travail, se voit délivrer de droit, s'il a déjà conclu un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, une autorisation à ce titre.

Ce même article prévoit qu'une fois devenu majeur, un MNA confié à l'ASE après 16 ans bénéficie d'une autorisation de travail s'il satisfait aux critères d'obtention de la carte de séjour portant mention « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* ».

**Les rapporteurs identifient des phénomènes de cercle vicieux dans lesquels sont projetés les MNA dont le statut administratif n'est pas stabilisé.** L'incertitude sur la régularité de l'embauche d'un MNA, devenu majeur ou en passe de l'être, provoque parfois **des réticences de la part des entreprises à accepter ces jeunes en apprentissage ou en alternance.**

L'absence de formation qualifiante peut, **en retour, contrarier la signature d'un contrat jeune majeur.** Le collectif *Réseau d'éducation sans frontière* (RESF) souligne, par exemple, que le contrat jeune majeur est parfois conditionné à la signature d'un contrat d'apprentissage. Sans l'aide matérielle du département, l'intégration sociale et professionnelle du MNA se retrouve encore davantage menacée.

De même, lorsqu'ils sont encore mineurs accueillis à l'ASE, **les MNA qui ne parviennent pas à obtenir rapidement une autorisation de travail leur permettant de suivre un apprentissage ou une alternance compromettent ensuite leurs chances d'être régularisé à 18 ans.** C'est ce que confirme Dominique Versini, dans sa contribution écrite adressée aux rapporteurs : « *à Paris, l'autorisation de travail est particulièrement difficile à obtenir, ce qui limite ensuite l'obtention d'un titre de séjour "travail", seule reste alors la possibilité d'obtenir un titre de séjour étudiant, moins protecteur* ».

## (2) Les difficultés matérielles

**La fin de l'aide des départements fait entrer les anciens MNA dans une insécurité matérielle.** L'arrêt de toute prise en charge par l'ASE provoque une incertitude sur la capacité des MNA de faire face aux charges financières de la vie quotidienne.

L'Union nationale de l'habitat des jeunes (Unhaj), entendue en audition, a mis en lumière les conséquences du désengagement des départements. Le maintien dans un logement d'un jeune au cœur d'un « *trou d'air administratif* » tient à la bonne volonté des structures accueillantes qui **financent sur leurs budgets la poursuite de l'hébergement.**

*b) Des cas d'anciens MNA bien intégrés pourtant menacés d'expulsion du territoire français*

**La conjugaison des difficultés liées à l'obtention de la régularisation (cf. supra) peut conduire à des refus de délivrance de titres de séjour, parfois particulièrement regrettables.** La Défenseure de droits, de même que les associations entendues lors des auditions, ou bien encore le conseil départemental de la Gironde, ont dénoncé la mise en place récurrente de mesures d'expulsion dès l'acquisition de la majorité à l'encontre de MNA pourtant insérés dans un parcours académique ou professionnel.

Dénoncées par les associations spécialisées, ces situations sont à l'origine d'importantes mobilisations citoyennes et rencontrent un fort écho médiatique. **Au cours de leurs travaux, les rapporteurs ont observé que, en l'absence d'anticipation, l'acquisition de la majorité peut avoir un effet « couperet »,** et ce alors même que la prise en charge du jeune par l'ASE représente un investissement humain et financier de plusieurs années pour la collectivité publique.

**La délivrance de titres de séjour aux jeunes majeurs étrangers :  
un sujet qui mobilise fortement l'opinion publique**

À titre d'exemple, le cas de Fode Traoré, un jeune Guinéen pris en charge par l'ASE à l'âge de 16 ans et en apprentissage à partir de 2019 dans une boulangerie de Besançon, a particulièrement marqué l'opinion publique. Arrivé à sa majorité, il n'a pas obtenu de titre de séjour et s'est vu notifier une obligation de quitter le territoire français (OQTF). À la suite d'une grève de la faim de son employeur et de la signature d'une pétition plaidant pour sa régularisation par plus de 240 000 personnes, cette décision a été retirée en janvier 2021.

Signe de la sensibilité du sujet, un appel en faveur des jeunes majeurs étrangers recevant une OQTF à leur majorité a été émis en février dernier par environ 70 organisations spécialisées. Une tribune a également été publiée dans le journal *Le Monde* en mars par un collectif de 220 personnalités et appelle à faciliter drastiquement l'accès au séjour de ces jeunes.

*c) Une absence préjudiciable de suivi de la situation des anciens MNA*

Les situations dans lesquelles se retrouvent les jeunes MNA sortis de la protection de l'enfance demeurent largement méconnues. Dans son rapport de novembre 2020, la Cour des comptes pointe **une absence de suivi qui empêche de mesurer la proportion de MNA dont le statut est précaire ou inconnu une fois qu'ils ont quitté l'ASE<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Cour des comptes, La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant, novembre 2020, p. 119.

Les rapporteurs se joignent aux regrets de la Cour concernant l'absence d'un outil statistique national, mais aussi d'un suivi dans chaque département, à même de donner un panorama complet et précis de la situation des anciens MNA pris en charge en France.

## **B. DONNER UN SENS À LA PROTECTION DES MNA**

Dans son ensemble, la prise en charge des MNA représente **un investissement public important** qui s'avère vain si les jeunes se retrouvent sans solution et en situation irrégulière à leur majorité. Il s'agit alors, pour reprendre les termes de l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur les ruptures de parcours en protection de l'enfance<sup>1</sup>, d'un « *gâchis économique et social et d'un non-sens éducatif* ».

### **1. Favoriser une scolarisation rapide des MNA**

#### *a) Donner les moyens d'une scolarisation rapide*

Les délais tardifs de scolarisation sont le résultat d'une succession d'étapes repoussant l'affectation finale des MNA en classe (voir *supra*).

Afin d'accélérer les procédures, les rapporteurs plaident en faveur d'un **renforcement de moyens humains et financiers alloués aux services de l'Éducation nationale intervenant dans les étapes préalables à la scolarisation des MNA : Casnav et CIO.**

En outre, plusieurs associations auditionnées mettent en cause la **durée des vérifications des actes d'état civil étrangers menées, lors de la phase d'évaluation de la minorité, par la police aux frontières (PAF).** Le concours de la PAF, à la demande des services de l'ASE et par l'intermédiaire des services préfectoraux, est prévu par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016<sup>2</sup>. Le délai de 5 jours assigné aux services de l'État par la circulaire pour répondre à la sollicitation des départements n'est pas toujours respecté ce qui entrave la scolarisation du jeune.

En effet, certains départements font le choix de ne pas engager les démarches en vue de scolariser un jeune tant que la saisine de la PAF est en cours. Ce choix s'explique par le risque de devoir déscolariser un jeune après que les examens plus poussés démontrent que ce dernier disposait en réalité d'actes d'état civil non conformes.

---

<sup>1</sup> Conseil économique, social et environnemental, Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance, avis sur le rapport présenté par M. Antoine Dulin, juin 2018.

<sup>2</sup> Circulaire du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

Si cet argument peut s'entendre, les rapporteurs restent convaincus que les bénéfices d'une scolarisation précoce pour tous les MNA dépassent les inconvénients engendrés par la déscolarisation précipitée des fraudeurs. En conséquence, il convient de **rendre possible la réalisation des enquêtes portant sur l'authenticité des documents des actes d'état civil en parallèle de la scolarisation du jeune, dès lors que les autres éléments de l'évaluation convergent en faveur d'une minorité.**

L'objectif de réduction des délais de ces enquêtes doit toutefois demeurer et les rapporteurs souscrivent à la proposition, formulée dans un précédent rapport<sup>1</sup>, d'accroître également les moyens humains et financiers de la PAF.

**Recommandation n° 31 :** Réduire les délais de scolarisation des MNA en augmentant les moyens humains et financiers des services de l'Éducation nationale et de la PAF.

**Recommandation n° 32 :** Ouvrir la possibilité de conduire les enquêtes d'authentification des actes d'état civil en parallèle de la scolarisation.

#### *b) Développer la préscolarisation des MNA*

Que la phase d'évaluation se prolonge, retardant le début des démarches auprès de l'Éducation nationale, ou que l'affectation effective en unité pédagogique n'aboutisse pas, les MNA voient leur droit à une scolarisation transgressé.

Devant ce constat, le collectif RESF, entendu en audition, a mis en lumière « *le développement d'initiatives solidaires d'alphabétisation (...) et de scolarisation* » des MNA par des associations<sup>2</sup>.

La **solution de préscolarisation des jeunes**, qui ne semblent manifestement pas majeurs, par des associations apparaît comme vertueuse pour pallier la défaillance du service public dès lors que les enseignements dispensés font l'objet d'un encadrement minimal.

Les rapporteurs recommandent **aux départements de soutenir ces initiatives de scolarisation précoce** pour l'apprentissage du français et la mise à niveau dans d'autres matières fondamentales comme les mathématiques. Il conviendrait dès lors de contractualiser avec des associations œuvrant en faveur de cette démarche ou de favoriser le recrutement d'enseignants par les structures en charge de la mise à l'abri des jeunes.

<sup>1</sup> Rapport d'information précité du Sénat de Mme Elisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy.

<sup>2</sup> Le collectif a mis en avant les associations parisiennes Paris d'exil et Droit à l'école.

**Recommandation n° 33 :** Favoriser la préscolarisation des jeunes par des associations, contractantes avec le département, dès la phase de mise à l'abri.

*c) Améliorer la coordination entre les départements et l'Éducation nationale pour une affectation en classe sans délai*

La coordination entre les conseils départementaux et la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) doit être améliorée afin **d'anticiper en amont le besoin de places à venir en UPE2A** selon le nombre prévisible de MNA pris en charge.

La circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 identifie l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) ou son représentant comme « *l'interlocuteur privilégié des conseils départementaux et des services et établissements qui accueillent des mineurs pour toutes les questions relatives à la scolarité des mineurs isolés étrangers* ».

Il apparaît nécessaire d'organiser des rencontres régulières entre le président du conseil départemental et l'IA-DASEN afin d'évaluer les besoins de l'année dans les dispositifs de scolarisation des MNA.

**Recommandation n° 34 :** Organiser des rencontres semestrielles entre le président du conseil départemental et l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale afin d'évaluer pour le semestre à venir le besoin de places en UPE2A et dans les autres dispositifs scolaires à destination des MNA.

L'absence de scolarisation des MNA avant la rentrée scolaire de septembre a été rapportée, lors des auditions, comme un évènement fréquent. On ne peut se résoudre à se satisfaire de cette situation. Les désagréments occasionnés par l'intégration en cours d'année de nouveaux élèves, fussent-ils allophones, ne sauraient le justifier.

Dès lors que les besoins de places en unités spécialisées seront mieux anticipés, la gestion du flux des MNA à scolariser pourra être plus facile. **Il apparaît donc réaliste aux rapporteurs de permettre aux jeunes d'être scolarisés en cours d'année scolaire**, au gré de l'aboutissement de leur démarches de scolarisation.

**Recommandation n° 35 :** Permettre aux jeunes MNA d'être scolarisés en cours d'année sans attendre la rentrée scolaire de septembre.



## 2. Sécuriser la situation administrative des jeunes ayant vocation à rester sur le territoire

### a) La nécessité de faciliter et d'anticiper l'acquisition d'un titre de séjour à la majorité

Les nombreuses difficultés entourant la régularisation des MNA devenus majeurs tiennent à la situation documentaire non-stabilisée des jeunes, à la complexité ou la longueur des démarches administratives et enfin à l'état de la législation<sup>1</sup>.

**Malgré ces écueils, le nombre de demandes de titres de séjour déposées est en hausse sur tout le territoire national et le taux d'approbation s'avère élevé, ce qui tend à démontrer la bonne insertion des MNA au sein de la société.** Toutes procédures confondues, les données transmises par la direction générale des étrangers en France (DGEF) font état de 6 026 demandes de titres de séjour déposées pour l'année 2019, avec **un taux d'approbation d'environ 93 %**. Les chiffres communiqués par la préfecture de police de Paris, la préfecture des Bouches-du-Rhône et celle de la Gironde permettent de dégager des tendances similaires, à l'exception de la capitale où les taux d'approbation sont légèrement inférieurs<sup>2</sup>.

#### Demands de titres de séjour déposées par des MNA

	2017	2018	2019	2020	2021
National	3 062	4 098	6 026	-	-
Paris	-	-	-	320	243 <sup>3</sup>
Bouches-du-Rhône	80	124	162	353	-
Gironde	71	132	326	301	-

Source : DGEF ; Préfecture de police de Paris ; Préfecture des Bouches-du-Rhône ; Préfecture de la Gironde

Si les rapporteurs n'ont pas retenu l'idée de l'octroi de plein droit d'un titre de séjour aux jeunes majeurs intégrés dans un parcours d'insertion professionnelle, ils estiment nécessaire de faciliter leur accès au séjour par d'autres biais.

<sup>1</sup> Ces difficultés sont décrites en amont (cf. III. A. 2.).

<sup>2</sup> Pour les années 2020 et 2021, 68 % et 39 % des dossiers déposés respectivement fait l'objet d'un accord, tandis que 17 % et 43 % sont toujours en cours d'instruction.

<sup>3</sup> Au 15 juin 2021.

De manière générale, **les pistes d'amélioration semblent moins résider dans la modification du droit au séjour que dans la facilitation de la mise en œuvre des procédures en vigueur.** Lorsqu'elles sont mises en œuvre, celles-ci sont tout à fait efficaces et la solution semble plutôt résider dans le renforcement de leur accessibilité, par exemple par l'intermédiaire des demandes par anticipation, et dans l'accompagnement des personnes concernées.

Certaines avancées intéressantes ont déjà été réalisées s'agissant des procédures d'examen des demandes de titres de séjour. Dans certains départements, la préfecture et le conseil départemental ont signé un protocole en vue d'organiser les modalités de dépôt et de traitement des demandes de titres de séjour des MNA<sup>1</sup>. Ces protocoles locaux prévoient souvent que **les mineurs non accompagnés peuvent déposer leur dossier de régularisation en amont de leur majorité, à des degrés variables d'anticipation.**

Ainsi, un protocole d'accord avait été signé dès juin 2017 entre le préfet de police et la maire de Paris visant à organiser le dépôt des demandes de titres de séjour des MNA pris en charge six mois avant leur majorité, cela de manière à ce que les services de l'État puissent statuer dès son acquisition. En Gironde, l'accord prévoit que le dépôt des dossiers peut se faire quatre mois avant la majorité.

Une telle formalisation de la coordination entre les services déconcentrés de l'État et les services de l'ASE n'est pas encore mise en œuvre dans tous les départements, comme le constatait la Défenseure des droits dans une décision de mars 2021<sup>2</sup>. Pourtant, **elle constitue une piste intéressante à explorer pour éviter les ruptures de droits à la majorité.**

Par ailleurs, la Ville de Paris a répondu à la complexité des procédures d'admission au séjour par le financement d'une structure d'accompagnement dédiée. Elle a ainsi soutenu la création d'une plateforme gérée par la fondation « *Les Apprentis d'Auteuil* » et qui vise à fournir un appui juridique aux professionnels de la protection de l'enfance en les éclairant notamment sur les démarches à mettre en œuvre pour l'obtention d'un titre de séjour avec les jeunes qu'ils encadrent. Il convient également de sensibiliser les équipes socioéducatives à la nécessité de constituer et de déposer par anticipation les dossiers des jeunes<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Comme la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 précitée les y invitait.

<sup>2</sup> Décision du Défenseur des droits n° 2021-070 du 17 mars 2021.

<sup>3</sup> À ce titre, le protocole signé entre le conseil départemental et la préfecture en Loire-Atlantique présente le dépôt de la demande de titre de séjour six mois en amont de la majorité comme une obligation incombant aux services de l'ASE et non pas comme une faculté.

Afin de répondre aux enjeux d'examen documentaire, une instruction ministérielle du 21 juin 2020<sup>1</sup> prévoit notamment la généralisation de l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des MNA confiés à l'ASE (voir l'encadré *infra*) et orientés vers des formations qualifiantes requérant une autorisation de travail.

#### **La vérification anticipée de l'état civil du MNA**

**L'instruction du ministre de l'intérieur du 21 septembre 2020** indique aux préfets de proposer au MNA pris en charge par l'ASE sollicitant une autorisation de travail en préfecture de **mener une vérification anticipée de son droit au séjour**. Cet examen facultatif ne peut se faire qu'avec l'accord du mineur, étant donné que le jeune MNA n'est pas tenu de détenir une carte de séjour.

**Après avoir recueilli le document d'état civil du MNA, les services préfectoraux mènent une expertise documentaire**, si besoin en saisissant la PAF, et **consultent le fichier Visabio** répertoriant les demandes de visa. Les conclusions de l'examen sont ensuite transmises au conseil départemental qui en tire les conséquences.

Les rapporteurs ont, enfin, pris acte de la **généralisation progressive du dépôt de dossier par voie dématérialisée grâce à l'application « démarche simplifiée »**. Cette procédure en ligne déjà mise en place depuis le 1<sup>er</sup> août 2020 à Paris, et en voie de déploiement en Gironde, est **une opportunité de raccourcir les délais d'instruction des demandes**.

**Recommandation n° 36** : Faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle

*b) La voie de la demande d'asile est insuffisamment empruntée par les MNA éligibles*

**Alors qu'elles bénéficient de taux d'approbation élevés, le nombre de demandes d'asile déposées par des MNA est singulièrement faible**. Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra. Déjà peu élevé en valeur absolue, ce chiffre apparaît d'autant plus surprenant lorsque l'on considère le fait que 12 237<sup>2</sup> jeunes ont été évalués mineurs cette même année et que 31 009 mineurs étaient pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre 2019.

<sup>1</sup> Instruction relative à l'examen anticipé des demandes de titres de séjour des mineurs étrangers confiés au service départemental de l'aide sociale à l'enfance du 21 septembre 2020 (NOR : INTV2012657J).

<sup>2</sup> Cf. Partie I.

Auditionné par les rapporteurs, **le directeur de l'Ofpra a souligné que le nombre de demandes d'asile déposées ne reflétait probablement que très marginalement la réalité du public éligible.** Alors que le taux d'approbation des demandes d'asile formulées par des MNA (environ deux tiers) est nettement supérieur au taux général (24 %), on ne peut que déplorer ce « non-recours ».

#### Demandes d'asile présentées par des MNA

2019	2020 <sup>1</sup>	2021 (1 <sup>er</sup> trimestre)
755	650	192

Source : Ofpra

**Si certaines des difficultés évoquées précédemment pour l'accès à un titre de séjour trouvent à s'appliquer en matière d'asile, ce taux élevé de « non-recours » s'explique également par la complexité de la procédure de demande d'asile pour les mineurs.**

**En premier lieu, la très grande majorité des demandes d'asile sont présentées tardivement,** par des jeunes âgés de 16 à 17 ans. Sur l'année 2020, seuls 10 % des demandeurs avaient moins de 16 ans et ce chiffre descend à 6 % pour les moins de 14 ans. Si cette donnée correspond au profil des MNA, dont 94,3 % étaient âgés de 15 à 17 ans en 2020, elle n'en demeure pas moins une source de difficulté dans les travaux de l'Ofpra. L'acquisition du droit d'asile est, en effet, une procédure au long cours qui nécessite un accompagnement poussé de la personne concernée. Le délai de traitement des demandes par l'Ofpra est de 260 jours, tant pour les mineurs que pour les majeurs, **ce qui plaide pour une entrée dans le dispositif la plus précoce possible des mineurs étrangers éligibles.**

L'importance de ce non-recours trouve également sa source dans les complexités inhérentes à la procédure de demande d'asile pour les mineurs. En particulier, la désignation d'un administrateur *ad hoc* prévue par l'article L. 521-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour assister le mineur et assurer sa représentation dans ses démarches génère de fortes difficultés. La nomination dudit administrateur par le procureur de la République est un prérequis indispensable pour l'instruction de la demande d'asile, qui est placée en attente en l'absence de cette nomination. Or, les auditions menées par les rapporteurs<sup>2</sup> ont mis en relief de multiples dysfonctionnements, soit que la liste des administrateurs *ad hoc* prévue par l'article L. 521-10 du code de l'entrée et du séjour des

<sup>1</sup> La diminution de 15 % des demandes pour l'année 2020 n'est pas représentative en raison de la crise liée à la covid-19. Cette diminution est néanmoins inférieure à celle constatée pour l'ensemble des demandes d'asile.

<sup>2</sup> En particulier l'audition du directeur de l'Ofpra et celle de la Défenseure des droits.

étrangers et du droit d'asile soit insuffisamment fournie pour faire face à la demande, soit que certains parquets refusent la nomination d'un tel administrateur lorsque la minorité de l'individu est contestée. **Alors que la procédure d'asile est déjà particulièrement complexe, cette obligation vient encore entraver l'accès au statut de réfugié de jeunes pourtant particulièrement vulnérables.**

Enfin, la question de l'asile doit être examinée en lien avec la question de la prise en charge par l'ASE. Au cours de son audition, le directeur de l'Ofpra a indiqué que les demandes d'asile déposées par des mineurs émanaient très majoritairement de MNA pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance. Pour autant, l'importance du non-recours laisse à penser qu'une part importante des MNA pris en charge n'est pas orientée vers le dépôt d'une demande d'asile.

Dans ce contexte, les rapporteurs estiment indispensable de faciliter l'accès à la demande d'asile pour les MNA susceptibles de prétendre au statut de réfugié. Pour ce faire, **la formation des agents de l'ASE concernés aux procédures de demande d'asile pourrait être une piste intéressante à explorer.**

**Recommandation n° 37 :** Orienter plus systématiquement vers l'Ofpra les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié.

### **3. Mieux accompagner les MNA vers la majorité et l'autonomie**

#### *a) Préparer avec le jeune sa sortie de la minorité*

La loi du 14 mars 2016 a institué un **entretien obligatoire organisé par le président du conseil départemental un an avant la majorité** du jeune confié à l'ASE afin de discuter avec le futur majeur de son projet d'accès à l'autonomie. L'article L. 222-5-1 du code de l'action sociale et des familles, qui codifie ces dispositions, prévoit également la faculté de mettre en place des entretiens supplémentaires si nécessaire.

Toutefois, **l'application de cette mesure est très en-deçà des attentes à l'échelle du territoire.** La Cour des comptes relève que cet entretien n'est mis en œuvre que de façon limitée dans certains départements voire ne l'est pas du tout dans d'autres<sup>1</sup>. Une enquête sur l'application de la loi du 14 mars 2016 mettait au jour que, début 2019, 20 % des départements ayant répondu à l'enquête – 16 sur les 82 répondants – ne mettaient pas systématiquement en place l'entretien devant se tenir aux 17 ans de l'enfant<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dans son rapport précité sur la protection de l'enfance de novembre 2020.

<sup>2</sup> DGCS/CNPE/Andass, État des lieux 2018 de la mise en œuvre des dispositions créées ou renforcées par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, septembre 2019.

La réalisation d'un projet d'accès à l'autonomie apparaît pourtant comme essentiel pour les mineurs de la protection de l'enfance et, en particulier, pour les MNA. Il doit être l'occasion d'un véritable échange sur les conditions d'un accompagnement futur et, en cela, réduire les incertitudes et les angoisses entourant le passage à la majorité du jeune.

Les rapporteurs estiment donc que **l'application sur tout le territoire de la lettre comme de l'esprit de la loi du 14 mars 2016, créant un entretien devant se tenir aux 17 ans du jeune, est une priorité.**

**Recommandation n° 38 :** Assurer effectivement l'entretien qui doit être réalisé par les départements avec les MNA qu'ils prennent en charge, un an avant leur majorité, pour faire un bilan de leur parcours et envisager les conditions de leur accompagnement vers l'autonomie.

*b) Accompagner le jeune jusqu'au diplôme ou la qualification*

Le dernier aliéna de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'un accompagnement est proposé par le département aux majeurs ayant bénéficié d'une prise en charge à l'ASE à titre temporaire par un contrat jeune majeur, au-delà du terme de la mesure, **pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée.**

Ces dispositions n'apparaissent pas suffisantes. D'une part, tous les MNA engagés dans un cursus universitaire ou dans une formation qualifiante professionnellement ne bénéficient pas d'un contrat jeune majeur, comme il a été dit précédemment. Les jeunes privés d'un tel contrat ne peuvent prétendre à l'application de cette mesure. D'autre part, **la simple poursuite d'un accompagnement jusqu'à la fin de l'année scolaire ou universitaire n'est pas à la mesure des enjeux.**

Les rapporteurs estiment que les MNA engagés dans une formation professionnelle ou dans un cursus universitaire doivent être soutenus par le département jusqu'à la fin de leurs études. Sous réserve de l'assiduité aux enseignements et de la sincérité de la démarche de formation, **un ancien MNA pris en charge à l'ASE doit bénéficier d'un contrat jeune majeur jusqu'à l'obtention de la qualification ou du diplôme visé.**

**Recommandation n° 39 :** Garantir dans la loi la poursuite de la prise en charge par l'ASE jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou du cycle universitaire engagé par un MNA.

*c) Garantir au jeune un accompagnement*

Comme l'a précisé le département de la Gironde, qui propose un contrat jeune majeur à quasiment tous les MNA atteignant l'âge de 18 ans, « *la majorité des jeunes pourrait être orienté vers les services de droit commun bien avant 21 ans* » si la difficulté de la régularisation du séjour ne se posait pas. En effet, un jeune étranger doit détenir un titre de séjour pour intégrer un dispositif de l'État comme la Garantie jeunes.

Les rapporteurs partagent l'opinion que le contrat jeune majeur ne constitue pas la seule solution d'accompagnement à envisager pour les jeunes MNA en amont ou en aval de leur dix-huitième anniversaire. **Des dispositifs de droit commun peuvent être mobilisés pour préparer l'autonomie des jeunes selon les projets de chaque MNA.** Il serait, par ailleurs, anormal que les départements supportent seuls la charge financière d'accompagner le jeune majeur.

**Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)**, dans lequel s'inscrit la **Garantie jeunes** (voir l'encadré ci-dessous), peut être complémentaire aux contrats jeunes majeurs ou bien prendre sa relève selon les besoins du jeune<sup>1</sup>. Auditionnée, l'Union nationale des missions locales (UNML), lesquelles sont chargées de mettre en place le parcours pour le compte de l'État, a dressé le constat d'une hétérogénéité de situations. Toutefois, lorsque la coordination est optimale dans un département, l'accompagnement du jeune est poursuivi grâce à un « *travail de relais* » entre l'ASE et la mission locale.

D'autres solutions d'accompagnement existent localement. La préfecture d'Île-de-France a mentionné l'accompagnement de MNA par le **dispositif parisien ALLERO** visant à guider vers l'emploi des réfugiés et demandeurs d'asile de plus de 6 mois, âgés de plus de 18 ans. Financé par le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC), le dispositif ALLERO est mis en place par partenariat entre la mission locale de Paris et l'association Ensemble Paris emploi compétences (EPEC).

---

<sup>1</sup> L'allocation du contrat jeune majeur et celle de la Garantie jeunes sont cumulables.

### Le PACEA et la Garantie jeunes

Le **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)** est un dispositif national, créé par la loi du 8 août 2016<sup>1</sup>, visant à simplifier le cadre contractuel de l'accompagnement que les missions locales apportent aux jeunes de 16 à 25 ans. Après un diagnostic initial par le conseiller de la mission locale, un contrat d'engagement est signé et formalise l'accompagnement (formations, mises en situation professionnelle, actions spécifiques en partenariat avec d'autres organismes etc.) pour une durée totale ne pouvant excéder 24 mois consécutifs. Le PACEA est néanmoins renouvelable.

Si besoin et lorsque le jeune ne perçoit pas plus de 300 euros de ressources, une allocation financière ponctuelle peut être octroyée. Cette allocation est individualisée et ne peut excéder le montant mensuel du revenu de solidarité active (RSA) hors forfait logement – au 1<sup>er</sup> avril 2021, le montant était de 497,50 euros – sous un plafond annuel de six fois ce montant par an<sup>2</sup>.

Dans le cadre de ce PACEA dont elle est une modalité spécifique, une **Garantie jeunes** constituant un accompagnement intensif, sous conditions de ressources, peut être accordée pour une durée maximale de 18 mois consécutifs du parcours. Prévue à l'article L. 5131-6 du code du travail, elle s'adresse aux **jeunes en situation précaire qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude** (*Neither in Education, Employment or Training* ou *NEET*). La Garantie jeunes donne droit à l'attribution d'une allocation d'un montant maximal égal à celui du RSA hors forfait logement. Elle est intégralement cumulable avec les ressources d'activité du jeune, en dessous du seuil de 300 euros, puis dégressive pour s'annuler à 80 % du Smic mensuel.

Dans chaque département, une **commission d'attribution et de suivi** de la garantie jeunes, présidée par le préfet, a notamment pour fonction de prolonger la Garantie jeunes au-delà de 12 mois, de suspendre ou de mettre fin au dispositif lorsque le jeune ne respecte pas ses engagements.

L'UNML a indiqué aux rapporteurs que « *les publics MNA sont de plus en plus nombreux à solliciter les missions locales* ». Toutefois, le nombre de MNA intégrés à un PACEA en 2018, qui s'élevait à 1 190 selon l'UNML, apparaît encore comme trop faible au regard du seul nombre de MNA ayant eu 17 ans en 2017 (2 247 jeunes). Parmi les MNA intégrés à un PACEA, seulement 168 bénéficiaient d'une Garantie jeunes.

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

<sup>2</sup> Le décret n°2020-1783 du 30 décembre 2020 a augmenté le plafond annuel de trois à six fois le montant du RSA hors forfait logement.



Les objectifs fixés dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution », lancé en juillet 2020, visant à accroître le nombre de places de 80 000 en PACEA et de 50 000 en Garantie jeunes, ne doivent pas mettre de côté le public MNA. L'annonce récente par le président de la République et le Gouvernement de la création, par la loi de finances pour 2022, d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), ayant vocation à remplacer la Garantie jeunes, doit être **l'opportunité de faire des dispositifs de droit commun des leviers à part entière de l'accompagnement des MNA insérés socialement** et ayant vocation à rester sur le territoire national.

**Recommandation n° 40** : Mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les MNA insérés socialement et ayant vocation à rester sur le territoire national (PACEA, Garantie jeunes ou REJ, *etc.*).



## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunies le mercredi 29 septembre 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, et M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, les commissions ont examiné le rapport d'information de MM. Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, rapporteurs, sur les mineurs non accompagnés.*

*Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous entendons les analyses et propositions de nos quatre rapporteurs Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy sur les mineurs non accompagnés.*

*La commission des affaires sociales a publié un rapport de nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Élisabeth Doineau en 2017 sur ce sujet difficile, qui reste d'une actualité forte, en particulier pour les départements qui voient leurs capacités d'accueil mises à mal par des flux très importants, au fil des arrivées qui sont un peu le thermomètre de la géopolitique du moment.*

*C'est donc avec un grand intérêt que nous attendons les conclusions de nos collègues.*

*M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Ce sujet sensible suscite effectivement de vives inquiétudes et certaines crispations politiques : c'est pour cela que nous devons nous en saisir.*

*Plusieurs travaux importants ont déjà été réalisés sur le sujet, en particulier le rapport d'information très complet réalisé par Élisabeth Doineau et notre ancien collègue Jean-Pierre Godefroy en 2017, intitulé « Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe ». Au printemps dernier, les députés se sont plus particulièrement penchés sur les problématiques de sécurité associées à la présence de MNA.*

*Pourquoi un nouveau rapport sur le sujet ? Alors que le phénomène s'est durablement installé dans nos territoires, les questions qu'il pose sont restées largement irrésolues, en dépit de certaines avancées. Plusieurs textes en préparation ou en cours de navette tentent d'y apporter des réponses. C'est pourquoi le moment apparaît opportun de clarifier les termes actuels du débat et de proposer des orientations pour l'avenir.*

*Nous avons choisi d'aborder la question sous trois angles : celui de l'entrée dans le dispositif d'accueil de MNA, qui pose le problème épineux de la répartition des compétences entre les départements et l'État ; celui des problèmes de sécurité posés par certains jeunes isolés, en évaluant le rôle éventuel de filières criminelles ; enfin, celui de la préparation de la sortie de la minorité et de l'accompagnement de ces jeunes vers l'autonomie.*

*Je vous parlerai en premier lieu des aspects relatifs à la régulation des entrées dans le dispositif MNA.*

*Les personnes se présentant comme MNA font l'objet d'une procédure spécifique en amont de leur prise en charge de droit commun par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Il incombe au département de procéder à une évaluation sociale des demandeurs, le point crucial étant de déterminer s'il s'agit de mineurs. En outre, le département est tenu de mettre en place un accueil provisoire d'urgence, ou « mise à l'abri », d'une durée théorique de cinq jours.*

*Le nombre de MNA intégrant les dispositifs de protection de l'enfance avait plus que triplé entre 2014 et 2017, passant de 5 033 à 17 022 selon les chiffres du ministère de la justice. L'année 2020 a été marquée par une forte diminution des déplacements du fait de la pandémie : 9 524 placements ont été enregistrés. Toutefois, le nombre d'entrées de MNA à l'ASE avait déjà connu une légère baisse de 1,5 % en 2019.*

*Le nombre d'évaluations conduites par les départements est cependant resté élevé sans que l'on puisse en connaître le nombre exact. Selon les chiffres provisoires communiqués par le ministère, il s'est élevé à 37 212 en 2019 après 51 337 en 2020. Il se confirme qu'une part prépondérante des personnes évaluées ne sont pas considérées comme mineures à l'issue de ce processus : l'Association des départements de France (AdF) estime à 70 % le nombre de personnes évaluées majeures, le ministère, lui, à 55 % en moyenne entre 2016 et 2019.*

*Or, cette phase « amont » représente une charge financière importante pour les départements : passé le délai de cinq jours de recueil administratif, la mise à l'abri du jeune demandeur se prolonge tant qu'une décision de l'autorité judiciaire n'est pas intervenue.*

*En « aval », l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE se maintient à un niveau élevé, représentant des dépenses parfois très lourdes. Selon le ministère de la justice, 23 461 mineurs non accompagnés étaient ainsi pris en charge par les conseils départementaux au 31 décembre 2020, après 31 009 fin 2019 et 28 411 fin 2018.*

*Pour quantifier cette charge, nous estimons à 1,1 milliard d'euros dans le rapport le coût annuel de la prise en charge des MNA par l'ASE. Il s'avère toutefois difficile de retracer avec précision les dépenses d'aide sociale à l'enfance directement imputables aux MNA.*

*Devant ces chiffres, un soutien plus fort de l'État reste attendu. L'aide de l'État est en baisse cette année dans ses deux composantes. En particulier, le mode de calcul actuel de la contribution de l'État aux dépenses d'ASE, assise sur l'augmentation des flux entrants avec une année de décalage, rend sa contraction quasiment inexorable.*

*L'entrée dans le dispositif cristallise une grande partie des difficultés et des incohérences de cette politique. Depuis 2013, un référentiel partagé a été progressivement mis en place. L'évaluation doit ainsi s'appuyer sur un faisceau d'indices et avoir un caractère pluridisciplinaire. Le département peut bénéficier du concours des services préfectoraux avec la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel, dénommé « appui à l'évaluation de la minorité » (AEM). Enfin, le recours à des examens osseux complémentaires a été encadré par la loi.*

*En dépit de cet encadrement et de ces efforts d'harmonisation, la Cour des comptes relève dans un référé d'octobre 2020 que « l'évaluation de minorité et d'isolement familial reste très hétérogène d'un département à un autre quant à sa durée et à ses modalités ». Ces constats ont été corroborés par nos auditions. Le degré de professionnalisme de l'organisme en charge de l'évaluation, la durée de l'évaluation et les conditions de mise à l'abri dans le cadre du recueil provisoire d'urgence diffèrent d'un territoire à l'autre et engendrent des taux de prise en charge inégaux à l'issue de l'évaluation. La question de l'impartialité de l'évaluation lorsque l'organisme qui en est chargé assure également la mise à l'abri, a également été posée.*

*Ces multiples différences de traitement engendrent des différences d'attractivité entre les territoires, qui tendent elles-mêmes à renforcer les inégalités.*

*En conséquence, le dispositif national d'orientation des MNA est fragilisé par la défiance de plusieurs départements, ce qui donne lieu à des pratiques de réévaluation des jeunes provenant d'autres territoires.*

*Sur l'ensemble du territoire, on constate un manque de cohérence de la politique conduite par les différents acteurs. La multiplicité des instances susceptibles d'être saisies – procureur de la République, juge pour enfants, juge administratif – engendre une multitude de procédures parallèles, qui amènent à la prise de décisions contradictoires.*

*Face à ces constats, le rapport formule plusieurs propositions tendant à créer les conditions d'une véritable politique nationale. Il y a en la matière un défaut de pilotage et de coordination qui explique une grande partie des difficultés ; n'oublions pas d'associer à la réflexion sur la réforme de cette gouvernance le ministère des affaires étrangères pour prendre en compte la dimension internationale du phénomène.*

*La question de la répartition des compétences entre l'État et les départements en ce qui concerne la gestion de l'évaluation et de la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA doit être tranchée dans le sens d'une centralisation de cette phase initiale, qui relève d'une politique migratoire sur laquelle les départements n'ont aucune prise et qui donne lieu à des dépenses indues pour les collectivités. Ce scénario favoriserait la mise en cohérence de la politique conduite entre les différents acteurs.*

*D'ores et déjà, la compensation par l'État doit couvrir l'intégralité des dépenses des départements afférentes à la prise en charge des personnes se présentant comme MNA pendant la durée de l'évaluation. Par ailleurs, l'ensemble des départements devraient recourir au dispositif AEM afin de fiabiliser les évaluations : bien que la participation financière de l'État soit désormais modulée en fonction de l'utilisation de cet outil, plusieurs départements refusent toujours d'y recourir.*

*Quelle que soit la collectivité publique responsable de la phase d'évaluation et de mise à l'abri, une homogénéisation des conditions dans lesquelles celle-ci est mise en œuvre est indispensable.*

*À cette fin, nous considérons que l'évaluation doit, de préférence, être exercée directement par les services compétents. Dans les cas où elle est déléguée, la personne publique responsable doit imposer à l'association délégataire la présentation de rapports d'activité les plus complets possible et en assurer un suivi rigoureux.*

*Pour améliorer la qualité de l'évaluation, il est par ailleurs souhaitable qu'un temps de répit, uniquement dédié à la protection et préalable à l'évaluation, soit garanti à toutes les personnes se présentant comme MNA. Il semble également nécessaire, notamment pour des raisons de santé publique, de réaliser effectivement un premier rendez-vous de santé dès le stade de l'évaluation, qui ne doit pas avoir pour objet de déterminer l'âge de la personne.*

*Concernant les examens osseux, le cadre posé par le Conseil constitutionnel, qui tire les conséquences des avis scientifiques réservés sur la fiabilité de ces tests, doit être respecté sur l'ensemble du territoire national. Le dernier avis du Haut Conseil de la santé publique sur le sujet datant de 2013, il serait toutefois intéressant de réaliser une nouvelle étude afin de vérifier si de nouvelles méthodes scientifiques permettent aujourd'hui de déterminer avec davantage de précision et de fiabilité l'âge d'un individu.*

*En conséquence de l'application plus uniforme de la procédure d'évaluation sur le territoire, il apparaît souhaitable d'interdire les réexamens de la minorité lorsque celle-ci a été actée par un département ou confirmée par décision de l'autorité judiciaire. Nous recommandons d'unifier, par une circulaire du Garde des Sceaux, la politique en matière de traitement par le parquet des demandes de placement à l'ASE.*

*Pour sécuriser les moyens financiers de la protection de l'enfance, nous plaidons enfin pour pérenniser la contribution « exceptionnelle » de l'État aux dépenses des départements et pour revoir son mode de calcul en se basant non pas sur la variation des flux de MNA entrants, mais sur l'effectif de MNA pris en charge par l'ASE. À cette fin, il est indispensable que les départements soient en mesure de mieux comptabiliser les dépenses liées à la prise en charge des MNA par l'ASE.*

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – *Les inégalités de traitement en matière d'hébergement méritent une attention particulière. D'abord, l'accueil provisoire d'urgence n'est pas toujours effectif. Or, lorsqu'une personne se présentant comme MNA n'est pas mise à l'abri le temps de l'évaluation, elle se retrouve à la rue en attendant l'évaluation de sa situation, ce qui compromet gravement ses chances et la place en position de vulnérabilité, en particulier vis-à-vis des réseaux mafieux.*

*Il apparaît ensuite que la mise à l'abri des MNA lors de la phase d'évaluation s'opère en très grande partie à l'hôtel. Plusieurs conseils départementaux que nous avons auditionnés ont confirmé recourir habituellement à l'hébergement hôtelier pour tout ou partie des personnes en cours d'évaluation.*

*Les problèmes posés par l'hébergement hôtelier dépendent de ses conditions de mise en œuvre, qui varient fortement selon les départements. L'hébergement hôtelier est souvent marqué par un faible contrôle de la qualité des lieux d'accueil, un accompagnement très limité par les travailleurs sociaux ainsi qu'une perception relativement négative de leurs conditions de vie par les jeunes concernés. Ils sont accueillis le soir pour dormir, et le matin ils sont mis à la porte, livrés à eux-mêmes.*

*Certains hôtels paupérisés se sont spécialisés dans ce type de prestation, ne vivant que du public apporté par les collectivités, avec des redevances garanties, et laissant ainsi leur établissement se dégrader. Dans plusieurs villes, des hôtels n'accueillent que des MNA, ne font plus de travaux de sécurité ni de ravalement, ce qui ne facilite pas l'insertion de ces jeunes dans leur environnement. En tout état de cause, ces lieux ne sont pas appropriés pour l'accueil de mineurs.*

*Comme nous l'avons constaté en Gironde, il existe des alternatives à l'hôtel, tels les « hébergements diffus » en semi autonomie parfois confiés à des prestataires, qui peuvent offrir des conditions de contrôle et d'accompagnement meilleures.*

*L'hébergement hôtelier semble fréquemment se poursuivre pour les jeunes ayant été reconnus comme mineurs. Selon l'IGAS, le nombre moyen de mineurs accueillis à l'hôtel s'élève au minimum à 5 % des jeunes de l'ASE. 95 % des mineurs hébergés à l'hôtel seraient des MNA et 28 % des MNA admis à l'ASE seraient pris en charge à l'hôtel.*

*Cette pratique est très inégalement répandue selon les départements, nos auditions ont montré qu'elle évolue favorablement dans certains cas. Paris a ainsi transformé plus de 600 chambres d'hôtel accueillant des mineurs en foyers ou appartements partagés et veille désormais à faire en sorte que plus aucun enfant confié à l'ASE ne soit hébergé à l'hôtel. C'est une initiative à encourager car elle permet la présence constante de travailleurs sociaux.*

*Nos recommandations vont dans le sens d'une homogénéisation « par le haut » de la mise à l'abri, qui devrait relever de la compétence de l'État. Il va de soi que la mise à l'abri prévue par la loi doit avant tout être effective, quel que soit le mode d'hébergement retenu. La pratique de l'hébergement hôtelier devrait en principe être exclue s'agissant des MNA reconnus mineurs. Nous estimons également souhaitable de tendre vers la fin de l'hébergement à l'hôtel pour la mise à l'abri des personnes en cours d'évaluation.*

*Les conditions de prise en charge des MNA peuvent accentuer leur vulnérabilité et le risque pour eux d'entrer dans la délinquance ou dans un réseau mafieux. L'hébergement en structure hôtelière peut notamment en faire la proie de réseaux criminels.*

*Si, dans le cadre de ce rapport, nous avons souhaité nous intéresser à la délinquance des mineurs non accompagnés, malgré l'existence de travaux déjà nombreux sur le sujet, notamment du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, c'est que le problème est réel sur nos territoires et qu'il ne sert à rien de le nier. Il suffit de lire la presse régionale pour constater que le phénomène, longtemps concentré dans le centre des métropoles, s'étend maintenant dans le périurbain et dans les transports en commun.*

*Henri Leroy présentera les questions relatives à la sécurité mais je souhaite souligner un point qui nous a particulièrement intéressés lors de notre déplacement en Gironde, et qui a été confirmé ensuite par les représentants d'autres départements. C'est le fait qu'il ne faut pas confondre les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance et les jeunes délinquants en errance. Même s'il existe des MNA qui ont commis des faits de délinquance et sur lesquels nous avons des données de la part des départements (de 5 % à 10 % selon les cas), ce sont deux populations distinctes qui ne se recoupent que très marginalement.*

*En effet, les jeunes délinquants en errance présentent un profil sociologique distinct des MNA pris en charge par l'ASE.*

*Les jeunes délinquants sont plus âgés en moyenne que les MNA pris en charge par l'ASE, avec une proportion importante de jeunes en réalité majeurs, qui détruisent leurs papiers d'identité et proviennent principalement des pays d'Afrique du Nord, alors que la majorité des jeunes pris en charge par l'ASE est issue de l'Afrique sub-saharienne, ils ne posent guère de problème et veulent s'intégrer par la scolarité ou le travail. Surtout, les jeunes délinquants errants ne sont, le plus souvent, pas pris en charge par l'ASE et ils ne s'inscrivent pas dans un parcours d'insertion.*

*Cette différence a été soulignée avec force par le président du conseil départemental de la Gironde et par la mission MNA relevant de la direction départementale de la sécurité publique de la Gironde. Ils nous ont invités à distinguer les deux populations et à ne pas nier la qualité du travail des travailleurs sociaux et la volonté d'intégration des MNA. Alors même que la situation en Gironde, et particulièrement à Bordeaux, a fait l'objet d'une attention médiatique et politique soutenue, les forces de police ont indiqué aux rapporteurs qu'il ne se produit aucun cas où une personne se présentant comme mineure est arrêtée puis remise au département car, inconnus de l'ASE, les délinquants refusent en réalité toute prise en charge par les pouvoirs publics et les associations.*

*Dominique Versini, conseillère de Paris et adjointe à la Maire en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance, a fait le même constat de refus de prise en charge par les jeunes en errance du quartier de la Goutte d'Or, souvent arrivés très jeunes, à l'âge de 12 ou 13 ans, mais intégrés à des filières de délinquance locale et victimes d'addictions et d'exploitation.*



*La population des jeunes en errance se caractérise par sa vulnérabilité. En particulier, ces jeunes présentent fréquemment une addiction à des substances psychotropes illicites ou à des médicaments détournés de leur usage initial. Ces jeunes sont aussi victimes de violence et d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains.*

*Nous nous sommes interrogés sur l'éventuelle emprise de filières criminelles internationales organisées sur les jeunes en errance. À l'issue de l'audition des administrations concernées et des acteurs de terrain, il nous apparaît que la question des filières criminelles et de traite des êtres humains, dont il est documenté qu'elles ont recours à des mineurs pour commettre des actes de délinquance, constitue un enjeu grave mais distinct de celui de l'arrivée des MNA en France et de la délinquance de jeunes en errance. Les jeunes délinquants dans les filières, notamment les jeunes Roms, sont en effet étroitement contrôlés par le réseau international auquel ils appartiennent et rarement privés de tous liens familiaux qui peuvent contribuer à leur exploitation.*

*On constate néanmoins la mainmise de délinquants plus aguerris et expérimentés sur les plus jeunes dès leur arrivée. Ce phénomène est attesté depuis 2016 dans le quartier de la Goutte d'Or à Paris, où un réseau de délinquance locale et à la notoriété fantasmée continue, semble-t-il, à attirer les jeunes en errance. Il a aussi été présenté comme une réalité à Bordeaux, où les jeunes en errance sont repérés et recrutés dès leur arrivée en gare par des délinquants locaux.*

*Afin d'éviter l'emprise de réseaux de délinquance sur les mineurs non accompagnés, nous préconisons de généraliser les maraudes mixtes entre l'État et les départements pour identifier les MNA et faciliter leur orientation vers les services de protection de l'enfance le plus en amont possible.*

*Nous proposons également d'éloigner géographiquement les mineurs pris en charge afin, le cas échéant, de les libérer de l'emprise de réseaux criminels organisés à l'instar de la politique conduite en Gironde où le placement en zones rurales des MNA en difficulté a permis de résoudre durablement des problèmes d'emprise criminelle.*

*Je conclurai en soulignant qu'il nous paraît important de distinguer des populations dont la volonté d'intégration diffère. Ainsi, lorsque l'on traite de la délinquance, il nous paraît plus adéquat de parler de jeunes en errance et non de mineurs non accompagnés.*

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – *Notre rapport conduit à un constat sans appel : les infractions commises par les jeunes en errance sont de plus en plus nombreuses, graves et violentes.*

*La délinquance liée à ce public représente, sur la période récente, une part croissante de la délinquance en général. Même s'il n'existe pas de statistiques nationales sur le sujet, les données transmises par la préfecture de police de Paris et par la préfecture des Bouches-du-Rhône sont singulièrement inquiétantes. Sur le ressort de la préfecture de police de Paris, la part des jeunes en errance sur le total des mis en cause a plus que doublé entre 2016 et 2020. Par catégorie d'infraction, le constat est tout aussi alarmant : en 2020, les jeunes en errance représentaient*

40 % des mis en cause pour des faits de vol à la tire et 29 % pour faits de cambriolage (contre 3 % en 2016). Sur le ressort de la préfecture des Bouches-du-Rhône, sur la seule année 2020, le nombre de mineurs étrangers mis en cause a progressé de 23,3 % et les services préfectoraux estiment « qu'ils sont à l'origine de près de la moitié des faits relatifs [à la délinquance de voie publique] ». Selon la direction départementale de la sécurité publique de Gironde, les faits de délinquance imputables aux mineurs étrangers représentaient ainsi en 2019 près de 73 % des infractions de voie publique.

Ensuite, les infractions commises par les jeunes en errance tendent à être plus graves et plus violentes. Alors que les principales catégories d'infraction identifiées étaient, par le passé, les vols à la tire, on constate le développement sur la période récente des vols par effraction et, surtout, des vols avec violence. Cette tendance est accentuée par l'usage de plus en plus régulier d'armes blanches.

La montée en puissance de la délinquance liée aux jeunes en errance est également perceptible dans les chiffres transmis par les services du ministère de la Justice. Ainsi, la section compétente du parquet de Paris a traité, pour les trois premiers mois de l'année 2021, un total de 1 870 mesures de garde à vue à l'encontre de ces jeunes, soit une moyenne de 15,6 gardes à vue par jour.

Enfin, les observations convergent dans le sens d'une propagation de la délinquance liée aux jeunes en errance des centres villes vers les communes périphériques, voire dans certaines zones rurales.

Alertés par notre collègue Thani Mohamed Soilihi sur les difficultés de sécurité liée à la présence de MNA à Mayotte, nous avons profité des informations recueillies sur place lors du déplacement d'une délégation de la commission des lois conduite par le Président François-Noël Buffet. Vous trouverez dans le rapport un point sur la situation spécifique de ce département.

Face à la délinquance des jeunes en errance, nous avons constaté un certain sentiment de découragement chez les forces de l'ordre et les magistrats. Des cas où un même jeune est interpellé plusieurs fois dans la même semaine, voire le même week-end, sans qu'il soit possible de fixer son identité, ont été reportés. L'insuffisance et l'inadaptation de la réponse pénale constituent également un motif de préoccupation majeur.

La première des difficultés auxquelles sont confrontées les forces de l'ordre a trait à l'identification des jeunes en errance interpellés. En effet, ces derniers refusent le plus souvent de décliner leur identité et ne possèdent pas de documents d'état civil. De plus, ces jeunes se présentent systématiquement comme mineurs lors de leur interpellation, ce qui implique l'application de la loi pénale pour les mineurs, plus protectrice. Or, les forces de l'ordre ne disposent pas de moyens adaptés pour établir l'âge de la personne et, le cas échéant, établir sa majorité au cours de la période de garde à vue sauf à recourir, avec l'autorisation d'un magistrat, à un test osseux, procédure lourde et peu probante.

*En particulier, elles ne disposent pas d'un accès aux données contenues dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), ce qui pourrait pourtant permettre d'identifier immédiatement les jeunes ayant été reconnus majeurs par les services départementaux de l'ASE. Cette difficulté est encore amplifiée par l'utilisation de multiples alias de la part des jeunes interpellés.*

*Cet état de fait n'est pas sans conséquences sur la poursuite de la procédure judiciaire. En effet, cette difficulté à « fixer » l'identité des jeunes en errance interpellés conduit à les considérer systématiquement comme des primo-délinquants. Elle s'oppose tant à la gradation de la réponse pénale qu'à la mise en place d'un accompagnement adapté et au long cours.*

*Dans ce contexte, nous avons accueilli favorablement le projet de rendre obligatoire le recours au traitement AEM. Nous souhaitons également ouvrir l'accès aux données qui y sont enregistrées aux forces de l'ordre. Un tel accès ne permettrait certes pas de résoudre l'ensemble des difficultés liées à l'identification des jeunes interpellés, mais il accélérerait a minima le processus pour les jeunes s'étant préalablement présentés aux services de l'ASE.*

*Nous souhaitons ensuite la création d'un fichier national relatif aux MNA délinquants. Il pourrait répertorier l'ensemble des infractions commises par des jeunes en errance et faciliterait le rattachement, a posteriori, d'une infraction à son auteur. Un tel fichier rendrait ainsi plus aisée l'identification des jeunes multirécidivistes utilisant un alias différent à chaque interpellation.*

*Une autre difficulté tient au refus systématique des jeunes en errance interpellés de se soumettre à la prise d'empreinte. Or, en application de l'article 78-3 du code de procédure pénale, le relevé des empreintes digitales ne peut être imposé que dans des conditions particulièrement ardues à réunir conduisant fréquemment les forces de l'ordre à y renoncer.*

*En conséquence, nous serons particulièrement attentifs aux modifications de l'article 55-1 du code de procédure pénale qui pourraient être introduites lors de l'examen du projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure. Par ailleurs, nous estimons nécessaire de renforcer les sanctions liées au délit de fourniture d'une déclaration de minorité mensongère.*

*Face à l'essor de la délinquance liée aux jeunes en errance, il existe des bonnes pratiques qui sont à généraliser. C'est notamment le cas de la coopération mise en place de juin 2018 à mars 2019 entre la préfecture de police de Paris et les autorités marocaines. Dans ce cadre, une équipe spécialisée d'agents consulaires marocains a, avec l'accord du parquet de Paris, participé à l'identification des jeunes en errance interpellés et se réclamant de la nationalité marocaine. Placée dans le commissariat du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, cette équipe a concrètement mené des entretiens personnalisés auprès des intéressés et exploité les données d'identification saisies. Il s'agissait de fiabiliser les informations d'état civil fournies par ces jeunes et d'objectiver leurs liens familiaux au Maroc.*

*Ce dispositif a présenté des résultats extrêmement probants et constitue un modèle qui gagnerait à être reproduit.*

L'autre voie possible est celle des canaux de coopération policière traditionnels. La préfecture de police de Paris indique ainsi que, depuis septembre 2019, un dispositif d'interrogation des autorités algériennes, marocaines et tunisiennes a été mis en place par la sûreté régionale des transports. Il permet d'obtenir les informations utiles à l'identification des intéressés dans un délai moyen de quatre à cinq semaines ; 1 387 demandes de coopération ont été effectuées et ont permis l'identification de 301 individus, dont une proportion de 93 % de majeurs. Si l'échange d'informations est moins efficace que la présence d'équipes consulaires sur place, il gagnerait néanmoins à être encouragé.

Nous estimons indispensable d'adapter l'organisation et les moyens des forces de l'ordre aux caractéristiques du phénomène des jeunes en errance, en particulier leur forte mobilité. Celle-ci représente un défi d'ampleur pour les services de la police et de la gendarmerie nationales, car elle nécessite une présence accrue dans les transports et plus de coopération entre les deux entités. Notre rapport présente l'exemple de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine qui est particulièrement intéressant puisqu'il a permis de réaliser des patrouilles dans les trains. S'agissant de la coopération, nous souhaitons que puissent se multiplier les échanges entre les deux entités et nous recommandons d'explorer la piste d'une unité mixte police/gendarmerie référente qui pourrait appuyer les équipes des zones police et gendarmerie face à l'extension géographique du phénomène de délinquance.

Enfin, nous recommandons de mettre en place au sein des services de la police et de la gendarmerie nationale des structures d'enquête spécifiquement dédiées aux jeunes en errance. Pour ce faire, l'exemple de la « cellule MNA » mise en place au sein de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde pourrait être utilement répliqué.

Les difficultés rencontrées par la justice ont ensuite été soulignées à la commission des lois en janvier 2020, dans le cadre de l'examen de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, par M. Rémy Heitz, alors procureur de la République de Paris, aujourd'hui procureur général, lequel a réitéré ce constat lors de son audition conjointe avec Mme Wipf, vice-procureure de Paris, par la mission d'information.

Ces difficultés sont pour partie les mêmes que celles que rencontrent les forces de l'ordre. Des difficultés procédurales demeurent également. Le projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure soumis à l'examen du Parlement entend proposer des solutions et nous serons, là encore, attentifs aux suites qui pourraient lui être données.

Au-delà de cette mesure utile, nous estimons que l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs en octobre prochain doit être l'occasion d'une remise à plat de la politique de lutte contre la délinquance des mineurs en errance. Le code de la justice pénale des mineurs offre, en effet, des possibilités pour accélérer considérablement la réponse pénale concernant les mineurs qui sont les plus susceptibles d'ignorer les convocations de l'autorité judiciaire. En effet, si le principe procédural posé par le nouveau code est celui de la césure du procès, la juridiction pour mineurs peut cependant statuer au cours d'une même audience sur la culpabilité et sur la sanction.

*D'après la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), environ 20 % des affaires devraient être jugées en audience unique. Il ne fait pas de doute que parmi elles figureront celles concernant les mineurs en errance.*

*Cette faculté d'audience unique, combinée aux dispositions proposées par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi « responsabilité pénale et sécurité intérieure », devrait grandement faciliter la réponse pénale. Il importe cependant d'éviter les abus et de veiller à l'usage proportionné des procédures de contrainte. Nous souhaitons donc qu'une nouvelle circulaire du Garde des Sceaux sur la question du traitement de la délinquance des mineurs en errance soit diffusée d'ici la fin de l'année.*

*L'ensemble de ces mesures nous paraît nécessaire pour lutter contre le phénomène de la délinquance des jeunes en errance et ainsi éviter les rapprochements trop hâtifs entre ces derniers et les mineurs non accompagnés pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.*

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – *S'agissant des mineurs non accompagnés, reconnus comme tels et pris en charge par les départements, nous avons souhaité aborder la sortie du dispositif de l'ASE sous l'angle de l'accès à l'autonomie. Le constat général que nous dressons est que, trop souvent, le basculement dans la majorité des MNA entraîne une insécurité juridique et matérielle qui vient ruiner parfois des années d'investissement humain et financier déployé lors de leur accueil en protection de l'enfance.*

*Nous sommes convaincus que la préparation à l'autonomie des MNA se joue dès leur arrivée par une scolarisation rapide. Les auditions que nous avons menées ont révélé que la scolarisation des MNA n'est pas à la hauteur des enjeux. Tant que la phase d'évaluation se prolonge, la plupart des jeunes ne font l'objet d'aucune démarche auprès de l'Éducation nationale. En particulier, les associations que nous avons entendues ont témoigné de délais trop longs de vérification documentaire par la police aux frontières (PAF), qui entravent les démarches de scolarisation.*

*Lorsque les procédures sont enfin entamées, les jeunes pâtissent de la complexité des démarches administratives. Les délais pour réaliser les tests des centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV) ou les délais pour obtenir des rendez-vous en centre d'information et d'orientation (CIO), qui sont nécessaires à leur affectation, varient de quelques semaines à plusieurs mois selon les académies. L'inscription finale en unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A), qui sont les unités les plus adaptées pour accueillir les MNA dont la maîtrise de la langue française est souvent faible ou inexistante, peut être retardée de plusieurs mois si le territoire est en manque de places. Des jeunes reconnus comme MNA doivent attendre parfois près d'un an et la rentrée scolaire suivante avant d'être inscrits dans un établissement.*

*C'est pourquoi, nous recommandons aux départements de contractualiser avec des associations afin de généraliser le modèle de préscolarisation dès la phase de mise à l'abri pour les jeunes qui ne sont pas manifestement majeurs. Il convient également d'engager les démarches d'inscription en établissement scolaire au plus vite, en parallèle si nécessaire des examens des documents d'état civil par les préfetures et la PAF.*

*Il nous semble également essentiel que la coordination entre les services de l'Éducation nationale et les départements soit accrue. Nous proposons donc qu'une rencontre semestrielle ait lieu entre l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-DASEN) et le président du conseil départemental afin de mieux anticiper les besoins à venir de places dans les unités pédagogiques spécialisées.*

*Le passage à la majorité des MNA pris en charge cristallise les incertitudes quant à l'avenir de ces jeunes. Une fois devenus majeurs, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire pour qu'ils puissent séjourner en France. Les décisions d'expulsion du territoire français prises à l'encontre d'anciens MNA investis dans leur intégration professionnelle, qui émaillent parfois l'actualité, sont ressenties comme des injustices et touchent l'opinion publique.*

*Des voies spécifiques d'obtention d'un titre de séjour sont prévues pour les MNA. Elles sont toutefois plus favorables aux MNA recueillis avant l'âge de 16 ans, qui bénéficient de droit d'une carte de séjour sous réserve que certaines conditions relatives à leur insertion soient satisfaites. Les données de la direction générale des étrangers en France font état d'un taux d'approbation des demandes de titre de séjour d'environ 93 %. Les préfetures nous ont transmis des données qui vont dans le même sens, à l'exception de Paris où 68 % des dossiers déposés en 2020 ont fait l'objet de réponses positives tandis que 17 % sont toujours en cours d'instruction. Cela nous conduit à affirmer que le problème réside moins dans les procédures en elles-mêmes que dans leur mise en œuvre, à la fois lente et complexe.*

*Une des difficultés rencontrées par les MNA tient au fait que, lors de leur demande de carte de séjour, ressurgit encore la question de leur état civil. En effet, le juge des enfants, en reconnaissant leur minorité, parfois au bénéfice du doute, ne statue pas sur l'authenticité de leurs documents d'état civil. De même, la Cour des comptes constate que, lors de la prise en charge des MNA à l'ASE, leur état civil n'est que trop rarement consolidé. Les jeunes se présentent donc plus tard en préfeture avec des papiers d'identité incomplets ou dont la fiabilité est douteuse, et ce alors que le contrôle opéré est bien plus poussé. Les vérifications documentaires, avec l'intervention de la PAF, rallongent alors considérablement les procédures. La préfeture de la Gironde a ainsi indiqué que 15 % des MNA présentant une demande de titre de séjour en 2020 ont vu leurs documents retenus par la PAF pour vérifications.*

*Le passage à la majorité peut donc se traduire par une insécurité juridique si les demandes de carte de séjour n'aboutissent pas à temps. Or, après 18 ans, la détention d'un titre de séjour devient obligatoire et, si l'intéressé souhaite signer un contrat d'apprentissage ou d'alternance, l'autorisation de travail nécessaire ne lui est délivrée que s'il satisfait aux critères de la régularisation. C'est donc toute l'intégration sociale et professionnelle de l'ancien MNA qui se retrouve en péril.*

*Par conséquent, notre rapport recommande de faciliter la mise en œuvre des procédures d'accès au séjour pour les jeunes engagés dans un parcours d'insertion professionnelle.*

*De même, nous recommandons d'orienter plus systématiquement vers l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) les mineurs susceptibles de prétendre au statut de réfugié. En effet, nos travaux ont montré que le nombre de demandes d'asile déposées est en réalité très en deçà du public potentiellement éligible. Sur l'année 2019, 755 demandes d'asile avaient été déposées par des MNA auprès des services de l'Ofpra, soit un nombre singulièrement bas au regard des 31 009 mineurs pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre de cette même année. Ce « non-recours » s'explique tant par la complexité des démarches administratives, qui nécessitent la désignation d'un administrateur ad hoc pour représenter le mineur, que par la sensibilisation insuffisante des services de l'ASE au sujet de l'importance des demandes d'asile.*

*Enfin, notre rapport a dressé un constat très mitigé de l'accompagnement des MNA lors de l'entrée dans l'autonomie par les départements mais aussi par l'État.*

*Concernant l'anticipation de la sortie du jeune MNA, la préparation du projet pour l'autonomie est, tout d'abord, tributaire de l'application très imparfaite de la loi du 14 mars 2016. Une étude révèle que 20 % des départements ne mettent pas systématiquement en place l'entretien devant avoir lieu à 17 ans pour tous les jeunes de l'ASE. Appliquer la loi est donc une priorité absolue.*

*S'agissant des contrats jeune majeur, pouvant être octroyés aux MNA pour prolonger jusqu'à 21 ans leur accompagnement par l'ASE, ils sont utilisés de façon très hétérogène par les départements, ce qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux MNA mais peut aussi concerner les autres enfants de l'ASE. Certains choisissent de contractualiser pour une période très brève (de l'ordre de trois mois) et de renouveler si nécessaire la démarche, au détriment du jeune qui demeure dans l'incertitude quant à son avenir. D'autres décident de conditionner l'octroi d'un tel contrat à une prise en charge par l'ASE de deux ans minimum, ce qui conduit mécaniquement à exclure les MNA, arrivés, dans leur grande majorité, après 16 ans.*

*Pour que les MNA ne se retrouvent pas dans une situation de précarité et que les années de prise en charge à l'ASE ne soient pas vaines, nous proposons de garantir dans la loi la poursuite de l'accompagnement en contrat jeune majeur jusqu'à l'obtention du diplôme ou de la qualification professionnelle du MNA, ce qui devrait être valable aussi pour les autres jeunes.*

*En outre, les mécanismes mis en place par les missions locales et financés par l'État ne remplissent que partiellement leur rôle de filet de sécurité. En 2019, seuls 168 MNA bénéficiaient d'une Garantie jeunes. C'est pourquoi, notre rapport recommande de mieux mettre en œuvre les dispositifs de droit commun pour les MNA. À cet égard, nous serons vigilants à ce que la création d'un revenu d'engagement pour les jeunes (REJ), annoncée par le Gouvernement, soit l'opportunité d'accompagner les MNA désireux de s'insérer socialement.*

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – *La politique concernant les mineurs non accompagnés, tant lors de leur entrée dans le dispositif que de leur sortie, souffre d'un manque de moyens juridiques et financiers ainsi que de cohérence à l'échelle du territoire national. Le même constat peut être dressé pour les mineurs étrangers, prétendus ou avérés, qui commettent des actes de délinquance et jettent injustement l'opprobre sur tous les MNA. Nous sommes donc convaincus qu'une impulsion politique forte est nécessaire pour répondre à ces enjeux. Si le projet de loi relatif à la protection des enfants, en cours de navette, présente certaines mesures qui vont dans le bon sens, le compte n'y est pas encore.*

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – *Merci pour ce rapport de grande qualité, qui fait des propositions précises ; place au débat.*

**M. Dominique Théophile.** – *Les rapports administratifs et parlementaires montrent tous les difficultés et les carences en matière de mise à l'abri des mineurs suivis par l'ASE, ainsi que la diversité des situations – des jeunes accèdent à des établissements spécialisés, avec un suivi, quand d'autres sont placés dans des hôtels, avec des difficultés de suivi évidentes. Pourquoi ces différences ? Quels sont les départements les plus déficients en la matière ? Constatez-vous des améliorations en général ?*

**M. Alain Marc.** – *Je veux souligner l'importance et l'urgence d'une compensation par l'État des dépenses croissantes que les départements engagent pour la protection des mineurs non accompagnés. L'Aveyron a dépensé 6,4 millions d'euros en 2020, la compensation par l'État s'est élevée à 1,2 million d'euros, la différence est énorme pour un département de 280 000 habitants. Or, le nombre de MNA augmente : il faut que la prochaine loi de finances compense réellement les dépenses des départements. Il y a quelques années, Manuel Valls voulait supprimer les départements : s'ils n'étaient plus là, ces dépenses incomberaient bien à l'État, il faut une compensation intégrale.*



**Mme Florence Lassarade.** – Comme sénatrice de la Gironde, un département que vous citez dans votre rapport, je veux signaler le travail que nous avons fait il y a quelques années avec la préfète et les services de l'État sur les bandes de jeunes drogués qui dévastaient littéralement le centre de Bordeaux, des jeunes sous influence de truands qui se présentent souvent comme marocains alors qu'ils sont algériens, qui vivent en squat, refusent toute prise d'empreinte digitale et refusent même tout soin, alors qu'ils peuvent être malades, en particulier de la gale. Or, dans la petite commune où j'habite, nous accueillons des MNA dans un centre et je dois dire qu'après une inquiétude initiale des riverains, les choses se sont bien passées parce que ces MNA, bien accompagnés, se sont insérés. En réalité, les choses se passent bien le temps de la scolarisation, mais ensuite, quand les jeunes devenus majeurs partent pour Bordeaux ou d'autres territoires, on ne sait plus ce qu'ils deviennent.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Dans le débat sur le bon niveau de compétence, entre l'échelon départemental et l'échelon national, il faut tenir compte du besoin que nous avons d'un fichier national avec des éléments biométriques, ou bien les parcours vont consister à passer d'un département à l'autre – il y a une analogie avec les systèmes d'asile à l'échelon européen. Ensuite, je suis réservé sur la recommandation n° 11 relative au test osseux pour déterminer l'âge, car les scientifiques nous disent que la marge d'erreur y est supérieure à celle qui fonde le doute sur la minorité de la personne – en d'autre terme, le recours à cette technique ne sert à rien, sauf quand on n'a pas de doute...

Je salue la recommandation n° 37 sur l'orientation vers l'Ofpra et la recommandation n° 39 pour que l'ASE poursuive une prise en charge jusqu'à la fin de la formation professionnelle ou du cycle universitaire. Il faut parvenir à ce que les MNA suivis par l'ASE ne se trouvent pas démunis face aux services d'état civil pour prouver leur identité lorsqu'ils atteignent 18 ans ; la solution la plus simple et la plus juste serait de considérer que la façon dont la personne a été identifiée dans son suivi par l'ASE, vaille pour le premier titre de séjour, ce serait une façon de reconnaître l'effort d'intégration. Du reste, quand une personne arrive sur notre territoire avec un visa, il n'y a pas de raison de contester l'âge qu'elle a déclaré en entrant sur le territoire.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – Les différences constatées dans les pratiques de mise à l'abri tiennent beaucoup au fait que les départements manquent de moyens, c'est pourquoi nous demandons l'élaboration d'une politique nationale. Nous sommes, ensuite, très demandeurs d'une compensation intégrale des dépenses liées à la phase d'évaluation par l'État, ce qui suppose leur évaluation précise, ainsi que d'une révision du mode de calcul de la contribution de l'État aux dépenses de l'ASE liées aux MNA.

**M. Xavier Iacovelli, rapporteur.** – Le constat d'une disparité des politiques départementales envers les MNA vaut pour la protection de l'enfance en général, nous constatons qu'il y a autant de pratiques, que de départements. C'est pourquoi je suis favorable à une recentralisation de la politique de protection de l'enfance, y compris celle conduite en direction des MNA, de l'identification à la protection.

**Mme Frédérique Puissat.** – On parle de recentralisation, va-t-on débattre de nouveau de la suppression des départements ? Autant le dire... Je m'interroge à ce titre sur la recommandation n° 4, visant à transférer à l'État les compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA. Or, sur le terrain, nous avons mis en place des cellules d'évaluation : ne va-t-on pas les déstabiliser en recommandant ce transfert ? N'est-ce pas une ingérence dans la vie des collectivités territoriales – et est-on bien sûr que l'État dispose des moyens d'assumer ces missions ? Ne risque-t-on pas, finalement, de les transférer à des associations, dont certaines entretiennent aujourd'hui des relations difficiles avec les collectivités territoriales ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je remercie les rapporteurs d'avoir inclus l'analyse de la situation outremer, y compris à Mayotte, c'est suffisamment rare pour le signaler. L'an passé, la Cour des comptes avait jugé la situation à Mayotte trop « atypique » pour l'inclure dans son analyse des MNA : cela n'aide pas à résoudre les problèmes... Nous avons enregistré à Mayotte 4 446 MNA en 2016, les difficultés se cumulent, les collectivités territoriales n'ont pas de solution, les élus demandent que la solidarité nationale joue, pour que les MNA présents à Mayotte soient pris en charge par d'autres départements français : je ne sais pas si c'est une bonne solution mais elle me semble à examiner. Une mission interministérielle y réfléchit, c'est important que la représentation nationale contribue également à cette réflexion. Je vous remercie, Monsieur le président, pour votre déplacement à Mayotte et pour avoir su, à cette occasion, aborder des sujets aussi difficiles que le suivi des MNA. J'attends avec impatience les solutions concrètes pour nous aider à Mayotte.

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – Une précision sur la place du département de la Gironde dans notre rapport : nous en parlons parce que nous nous y sommes rendus, nous y avons passé une journée avec les services du département et les forces de l'ordre, en particulier parce que la Gironde est le seul département à avoir mis en place une équipe de 12 policiers qui se consacre au phénomène des violences perpétrées par les jeunes errants et les MNA. Nous avons été également attentifs à la situation dans les Alpes-Maritimes, où un groupe de travail a été dépêché à la frontière pour déceler les personnes manifestement majeures qui se présentent comme mineures, avec un résultat positif puisque quatre sur cinq sont apparemment décelées.

Ensuite, lorsque nous faisons référence, dans la recommandation n° 11, aux tests osseux, c'est pour harmoniser les pratiques et en limiter l'usage ; nous appelons, dans la recommandation n° 12, à réévaluer l'ensemble des techniques. En tout état de cause, le doute bénéficie à la personne qui se prétend mineure.

**Mme Laurence Cohen.** – Je salue ce rapport, intéressant et équilibré. Il faut continuer à réfléchir sur la preuve de minorité qu'on administre, le plus souvent après un entretien qui est déstabilisant, une source d'angoisse pour le mineur qui voit sa parole mise en doute. Le test osseux est remis en cause par les scientifiques, il date de 1930 et je ne vois pas ce que sa recommandation viendrait faire dans un rapport parlementaire.

*Ensuite, alors que nous convenons que l'accompagnement est utile le plus longtemps possible, il semble qu'à partir du 1<sup>er</sup> octobre prochain, les départements ne seront plus obligés d'accompagner les mineurs devenus majeurs : qu'en est-il ?*

*Enfin, les moyens des collectivités étant très disparates, on comprend mieux qu'elles n'aient pas toutes les mêmes moyens pour l'accompagnement des MNA.*

**M. François-Noël Buffet, président.** – *Qu'en est-il des contrats jeune majeur ?*

**Mme Michelle Meunier.** – *J'ai suivi vos travaux et je vous félicite pour l'équilibre que vous avez su préserver entre ce qui relève de la protection de l'enfance et ce qui relève de la jeunesse délinquante en errance. Je me situe côté enfance en danger et protection de l'enfance. Un projet de loi arrive prochainement, avec pour rapporteur Bernard Bonne, je crois savoir qu'il contient des mesures contre cette mauvaise pratique consistant à mettre des mineurs non accompagnés dans des hôtels, où ils se trouvent à la merci des réseaux de criminalité. Ce projet de loi vise aussi les contrats jeune majeur, nous aurons à en débattre, il y a là des solutions aux problèmes que vous avez identifiés.*

*L'accompagnement est nécessaire, décisif, nous le répétons de loi en loi sur la protection de l'enfance aussi bien que sur celles qui visent à prévenir la délinquance. Je déplore qu'on regarde trop souvent, et de plus en plus, l'enfant en danger comme un futur délinquant. En réalité, il faut accompagner les enfants en danger jusqu'à 21 ans, y compris ceux qui viennent de loin. Vous parlez de moyens supplémentaires, mais les forces de l'ordre elles-mêmes paraissent mal outillées sur le sujet : qu'en pensez-vous ?*

**M. Daniel Chasseing.** – *Je félicite les rapporteurs pour leurs propositions concrètes. Comment accélérer les procédures d'état civil et l'obtention de cartes de séjour à la majorité, pour que les jeunes ne se trouvent pas d'emblée lâchés dans la nature, mais accompagnés vers un apprentissage et le travail ? Le manque de suivi peut ruiner tout le travail réalisé par l'ASE : une sorte d'obligation de suivi vous paraît-elle possible ?*

**Mme Jocelyne Guidez.** – *Ce rapport est important, merci pour vos travaux. J'ai récemment remis une médaille d'or de l'apprentissage à un apprenti-paysagiste qui était un mineur non accompagné : il y a de beaux parcours, ils sont le plus souvent invisibles, comment les rendre visibles et valoriser l'apprentissage et la formation ? Que deviennent ces MNA formés, une fois majeurs ? Demandent-ils la nationalité française ?*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – *Je veux souligner la qualité de ce travail important. La recommandation n° 6, cependant, ne va pas de soi : « Incrire dans la loi des sanctions à l'encontre des actes militants de soutien à la circulation des personnes présentes illégalement sur le territoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'actes humanitaires. », qu'est-ce à dire ? Quand un gamin est là, qu'est-ce qu'on fait ? Où commence l'illicite ? Visez-vous un délit de solidarité ?*

*Ensuite, vous demandez une compensation intégrale du coût par l'État : l'avez-vous chiffrée ? J'ai visité de ces hôtels intégralement habités par des jeunes livrés à eux-mêmes, vous dites que d'autres structures d'accueil sont possibles : à quel coût, et comment faire ?*

*La recommandation n° 40 donne elle aussi à réfléchir : elle demande de mieux mobiliser les dispositifs de droit commun pour les MNA « insérés socialement et ayant vocation à rester sur le territoire national ». Dès lors, comment faire avec ceux qui ne seront pas « insérés socialement » ? En 1987, le député Gérard Fuchs publiait un livre sur l'immigration avec pour titre « Ils resteront », l'histoire lui a donné raison. Certains peuvent déplorer qu'il n'y ait pas plus de retour vers les pays d'origine, mais la réalité, c'est que ces êtres humains restent.*

*Enfin, peut-il y avoir une réflexion avec les pays d'origine ?*

**M. Bernard Bonne.** – *Le Gouvernement prépare un projet de loi qui traite de l'accompagnement des MNA, il aurait dû être déposé ces jours-ci sur le bureau du Sénat mais il a été retardé. En tout état de cause, le rapport que nous examinons aujourd'hui a toute son actualité. Vous différenciez les jeunes errants et les MNA, ce n'est pas si facile dans les faits. Vous soulignez l'importance de l'ASE, mais vous parlez peu de la PJJ, qui devrait s'occuper des jeunes en errance. Le nombre de MNA diminue cette année du fait du covid-19, mais on peut s'attendre à ce que les arrivées augmentent – ce qui impose qu'on règle la question du financement, car les départements ne pourront pas suivre.*

**M. Jérôme Durain.** – *Je salue votre effort de précision pour distinguer les MNA et les jeunes délinquants en errance. Des questions administratives compliquent excessivement la vie de jeunes qui sont intégrés et stabilisés, au point de gâcher parfois le travail accompli pendant des années. J'ai déposé une proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'ASE, nous l'examinerons en séance plénière le 13 octobre : je suis convaincu qu'il ne suffit pas de grand-chose pour résoudre ce problème.*

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – *Je précise que la recommandation n° 4 appelant le transfert à l'État des compétences d'évaluation de la minorité et de mise à l'abri, a été faite par une mission bipartite entre l'Assemblée des départements de France et les inspections générales, elle peut très bien passer par une délégation au département, donc à ses équipes. Notre question, en réalité, porte sur le financement et la responsabilité de cette compétence.*

*Le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire prenant fin au 1<sup>er</sup> octobre, les modalités de l'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE vont effectivement changer. Par ailleurs, un amendement à la loi de gestion de la crise sanitaire ayant prévu une compensation à l'euro près pour les départements, il faudra être vigilant à ce que cette règle soit respectée lors de l'examen du PLF.*

*Enfin, les dépenses à transférer à l'État ont été évaluées à environ 125 millions d'euros par la mission bipartite en 2018.*

**M. Henri Leroy, rapporteur.** – La Cour de cassation a jugé que la loi ne sanctionnait pas le soutien aux personnes entrées illégalement sur notre territoire, dès lors qu'il s'agit d'actes de solidarité humanitaire. Or, ce que nous avons constaté en particulier lors de notre déplacement à Bordeaux, c'est que certains actes militants désorganisent les services délibérément, c'est la raison de la recommandation n° 6.

**M. Hussein Bourgi, rapporteur.** – La mise à l'abri coûte cher quand on veut qu'elle soit de qualité, parce qu'elle suppose des locaux et un accompagnement effectif par des travailleurs sociaux. Les départements butent sur ces coûts, ils sont disposés à améliorer l'accueil mais il faut que l'État compense leurs dépenses.

Peut-on mieux répartir les MNA entre départements ? C'est déjà le cas, des départements sont plus touchés que d'autres, l'État incite à une répartition – mais ce mécanisme ne fonctionne pas à Mayotte, ce qui n'est pas normal, effectivement, puisque l'insularité ne doit pas empêcher la solidarité.

Oui, il y a des modèles d'intégration et de réussite scolaire à mettre à l'honneur, c'est ce que font plusieurs ordres de la République, par exemple la Légion d'honneur, en organisant des galas d'apprentissage, des parrainages pour suivre des MNA qui font le choix de s'intégrer – la presse s'en est fait récemment l'écho avec un apprenti boulanger à Besançon, nous nous sommes aussi mobilisés dans l'Hérault pour un apprenti boulanger pâtissier, le secteur est en tension et des MNA veulent s'y engager, ce qui est vrai aussi pour le BTP ; il faut valoriser ces initiatives. Les jeunes errants posent des problèmes de délinquance, ils alimentent la chronique des faits divers, mais cela ne doit pas cacher les réussites d'intégration des MNA.

La question de la PJJ reste entière. Ses moyens baissent constamment, elle reste le parent pauvre de la justice, alors que son action est déterminante dans la lutte contre la récidive.

Enfin, l'accompagnement à la sortie de la minorité est un sujet très important ; des préfectures et des départements ont passé des conventions pour traiter plus efficacement les demandes de titres de séjour quand il y a une promesse d'embauche, le patronat joue le jeu en particulier dans les secteurs où le recrutement est en tension, c'est un enjeu qu'il faut considérer.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Je vais demander à la commission d'autoriser la publication de ce rapport d'information.

**M. Laurent Burgoa, rapporteur.** – J'en précise le titre : « Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale ».

**M. Alain Richard.** – Nous sommes consultés sur la seule publication, pas sur les contenus : c'est un usage du Sénat, une habitude persistante qui est peu conforme à la transparence démocratique.

*M. François-Noël Buffet, président.* – Une réflexion a été ouverte sur le sujet par le président du Sénat, il devrait nous faire des propositions.

*Mme Michelle Meunier.* – L'intitulé juxtapose les mineurs non accompagnés et les jeunes en errance, comme s'il y avait une continuité linéaire, alors que les mineurs dont nous parlons ne sont pas nécessairement de futurs délinquants.

*M. François-Noël Buffet, président.* – Il y a une virgule dans le titre, donc une distinction.

La commission des lois et la commission des affaires sociales autorisent la publication du rapport.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

*(Par ordre chronologique)*

- **Assemblée des départements de France**

**Jean-Michel Rapinat**, directeur des politiques sociales

**Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement

- **Ministère de la justice - Direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

**Charlotte Caubel**, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse

**Yasmina Degras**, responsable de la mission des mineurs non accompagnés au sein de la DPJJ

- **Préfecture des Bouches-du-Rhône**

**François Legros**, directeur des migrations, de l'intégration et de la nationalité

**Christine Jue**, cheffe du bureau de l'accueil et de l'admission au séjour

- **Préfecture de police des Bouches-du-Rhône**

**Denis Mauvais**, sous-préfet, directeur de cabinet de la préfète de police

**Virginie Brunner**, directrice départementale de la sécurité publique des Bouches-du-Rhône

**Corinne Dorme**, commandant divisionnaire fonctionnel

- **Préfecture de Paris et de la région Île-de-France**

**Christophe Aumonier**, sous-préfet hors classe, directeur adjoint de cabinet du préfet de région

- **Préfecture de police de Paris**

**Julien Marion**, préfet délégué à l'immigration auprès du préfet de police

**Valérie Martineau**, directrice des services actifs de police de la préfecture de police de Paris, directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne

- **Préfecture de la Gironde**

**Christophe Noël-du-Payrat**, secrétaire général de la préfecture

- **Ministère de l'intérieur - Direction générale des étrangers en France**

**Claude d'Harcourt**, préfet, directeur général des étrangers en France

**Delphine Dufaure-Malves**, cheffe du bureau de l'immigration familiale

**Ludovic Pacaud**, sous-directeur du service du pilotage et des systèmes d'information

- **Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra)**

**Julien Boucher**, directeur général

- **Parquet de Paris**

**Rémy Heitz**, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris

**Lisa-Lou Wipf**, vice-procureure et cheffe de la section en charge des mineurs au parquet de Paris

- **Union nationale des missions locales (UNML)**

**Mario Gonzalez**, membre du bureau et président de la mission locale de Paris

**Olivier Gaillet**, chargé de mission

- **Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ)**

**Salim Didane**, directeur de la prospective

**Romain Leclerc**, chargé de mission « coup de pouce »



- **Médecins sans frontières**  
Corinne Torre, chef de mission France
- **Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la cohésion sociale**  
Jérôme Jumel, chef de service, adjoint à la directrice générale  
Laure Néliaz, adjointe au chef du bureau de l'enfance et de l'adolescence
- **Fondation Apprentis d'Auteuil**  
Baptiste Cohen, directeur du pôle Protection de l'enfance  
Egidia Pichon-Leng, chargée de mission MNA
- **Réseau éducation sans frontières (RESF)**  
Armelle Gardien, responsable nationale, RESF 92  
Céline d'Amore, formatrice CFA, RESF 43  
Jacqueline Madeline, RESF 76  
Kevin Bunel, éducateur Protection de la jeunesse, RESF 36
- **Association Coallia**  
Christophe Cavard, chargé de missions développement  
Laurent Denouel, directeur de l'unité territoriale d'Ille-et-Vilaine  
Aurélien Favrais, adjoint au directeur de l'unité territoriale d'Ille-et-Vilaine
- **Association Emmaüs Solidarité**  
Bruno Morel, directeur général
- **Défenseur des droits**  
Claire Hédon, défenseure des droits  
Éric Delemar, adjoint en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant, défenseur des enfants  
Marguerite Aurenche, cheffe du pôle Défense des droits de l'enfant  
Nathalie Lequeux, juriste du pôle Défense des droits de l'enfant

**France de Saint-Martin**, conseillère parlementaire

- **Unicef France**

**Corentin Bailleul**, chargé de plaidoyer migrations et protection

**Jodie Soret**, chargée des relations avec les pouvoirs publics

- **Conseil de Paris**

**Dominique Versini**, conseillère de Paris, adjointe à la Maire de Paris en charge des droits de l'enfant et de la protection de l'enfance

**Mathilde Reynaudi**, directrice de cabinet de Mme Versini

- **Conseil départemental des Bouches-du-Rhône**

**Annie Riccio**, directrice du service des territoires et de l'action sociale

**Valérie Foulon**, directrice du service de l'enfance et de la famille

- **Collectivité européenne d'Alsace**

**Sarah Graveleau**, directrice de l'aide sociale à l'enfance

### Contributions écrites

- **Conseil national des barreaux**

- **Collectif jeunes étrangers 77**

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

---

### Déplacement en Gironde

*(vendredi 23 juillet 2021)*

**9 h 15 – 9 h 45 : Réunion à l’Hôtel départemental de la Gironde**, en présence de :

**M. Jean-Luc Gleyze**, président du conseil départemental de la Gironde

**Mme Marie Claude Agullana**, vice-présidente en charge de la protection de l’enfance.

**9 h 45 – 10 h 30 : Échanges avec des responsables du service en charge de l’évaluation de la minorité et de l’isolement**

**10 h 30 – 12 h 30 : Réunion** en présence de responsables d’associations de la **protection de l’enfance** en charge de l’accompagnement et de l’hébergement des MNA en Gironde :

**La Croix Rouge ;**

**Rénovation ;**

**Diaconat ;**

**Institut Don Bosco ;**

**Association laïque du Prado ;**

**ADGESSA.**

**14 heures – 15 h 15 : Réunion à la Région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine**, en présence de :

**M. le général Détré**, officier adjoint commandement de la région de gendarmerie de Nouvelle-Aquitaine ;

**M. le lieutenant-colonel Madec**, chef du bureau Sécurité des mobilités de la région de gendarmerie ;

**M. le lieutenant-colonel Bouteau**, chef de la section d’appui judiciaire ;

**M. le major Dassonval**, officier adjoint de la police judiciaire du groupement de gendarmerie départementale de la Gironde ;

**Mme la maréchale des logis-chef Vilecrose**, brigade départementale de renseignements et d'investigations judiciaires ;

**M. l'adjudant-chef Duporge**, division du renseignement criminel de la section d'appui judiciaire.

*15 h 45 – 17 heures* : **Réunion à la Direction départementale de la sécurité publique de la Gironde**, en présence de :

**M. Martin Levrel**, commissaire divisionnaire, directeur départemental de la sécurité publique de la Gironde, commissaire central à Bordeaux,

**M. Patrick Mairesse**, inspecteur général des services actifs de la police nationale, directeur zonal de la sécurité publique de la zone sud-ouest.

**M. Nicolas Joseph**, commissaire de police, adjoint au chef de la sûreté départementale.

**M. Luc Desfontaines**, commandant de police, chef de l'unité des atteintes aux personnes

**M. Jean-Marc Caillava**, major exceptionnel, chef du groupe MNA.

*17 h 30 – 18 h 30* : **Visite du Foyer R d'accueil**, centre d'accueil et d'hébergement de MNA, en présence de **Mme Marie Claude Agullana**, vice-présidente en charge de la protection de l'enfance.

**ANNEXE**  
**Étude de législation comparée**

---

L'étude de législation comparée réalisée par la division de la législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/lc/lc297/lc297.html>