



RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE 2015

MISSION MINEURS ISOLES ETRANGERS

Aout 2016

Si 2013 fut l'année de la création du dispositif national mineurs isolés étrangers (MIE) par une circulaire du 31 mai 2013, confié à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (DPJJ), 2014 fut celle de son appropriation par la majorité des acteurs concernés. Au-delà d'une organisation administrative, l'État et les départements ont concouru de concert à l'instauration d'une « politique publique MIE », relevant du champ départemental de la protection de l'enfance.

L'exercice 2015, dès la décision le 30 janvier du Conseil d'État, se révéla être le vecteur d'une année émaillée d'épreuves successives, de déstabilisations administratives, mais aussi de rappels jamais démentis des engagements de l'État et des collectivités locales.

Le communiqué de presse du Premier ministre en date du 3 février 2015, puis la dépêche conjointe de la DPJJ et de la Direction des affaires civiles et des grâces (DACG) en date du 17 février 2015 affirmèrent la mobilisation de l'État par l'inscription dans la proposition de loi relative à la protection de l'enfant d'amendements susceptibles de répondre à la décision du Conseil d'État.

La cellule de répartition des mineurs isolés fut alors opérationnellement questionnée sur sa légitimité à poursuivre sa fonction d'aide à la décision du magistrat. Un repli des acteurs de la protection de l'enfance fut constaté. Certains départements refusaient de prendre en charge des mineurs qui leur étaient confiés après orientation par la cellule, d'autres ne la sollicitaient plus. De la même façon, certains magistrats refusaient également de saisir la cellule.

Le gouvernement répondit par une mobilisation des ministères concernés autour de l'accès aux droits de ces jeunes et une démarche de concertation qui aboutit à la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 relative à la mobilisation des services de l'Etat auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

A l'automne 2015, face à la tension croissante entre départements dont l'adhésion au dispositif faiblissait, la cellule fut contrainte de ne proposer plus que des maintiens et des réorientations exceptionnelles dans l'intérêt du mineur, notamment en cas de soupçon de traite des êtres humains (TEH)

En décembre 2015, la mission mineurs isolés étrangers (MIMIE)¹ contactait les conseils départementaux, par le biais d'un message adressé aux directeurs enfance famille, afin d'obtenir des éléments plus précis sur le nombre d'accueil des MIE et ainsi affiner les orientations, devenues exceptionnelles, dans l'intérêt du mineur.

67 départements ont répondu à la sollicitation de la cellule. Ils se sont fortement mobilisés, ont multiplié les rencontres avec les différents acteurs concernés, ont créé des structures dédiées ou ouvert de nouvelles places dans des dispositifs existants. Les départements ont également fait état de plusieurs difficultés : la phase d'évaluation trop courte par rapport aux démarches sollicitées, le délai trop long des investigations complémentaires dû aux difficultés à solliciter les services zonaux de la police de l'air et des frontières et les éventuelles étapes au sein des unités médico-judiciaires. Furent questionnées l'absence de communication de

¹ A l'issue du comité de suivi du 7 mars 2016, la MIMIE sera dénommée MMNA (mission mineurs non accompagnés).

la cellule sur les effectifs et la situation du dispositif depuis la décision du Conseil d'État du 30 janvier 2015.

Au-delà de ces éléments, l'année 2015 est celle de l'instauration de l'assise financière qui a contribué à pérenniser le dispositif. Le dispositif national fut enrichi du décret du 18 août 2015. Il introduit une nouvelle modalité budgétaire du Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) en regroupant «des crédits spécifiquement dédiés au remboursement des dépenses engagées par les départements dans le cadre du financement de la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des enfants sans représentant légal sur le territoire français».

Lors du comité de suivi du 18 septembre 2014, l'Assemblée des départements de France avait souligné l'importance d'un travail conjoint entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) pour la mise en place de la formation des personnels évaluateurs de la minorité et de l'isolement. Travaillée tout au cours de l'année 2015, la première session, ouverte au niveau national par l'INSET d'Angers et la DPJJ, aura lieu à l'automne 2016, à Angers.

Enrichi des épreuves traversées en 2015, le dispositif connaît en 2016 un nouveau départ.

La Mission Mineurs isolés étrangers (MIMIE)

Une de ses principales missions était de faire fonctionner la cellule nationale d'appui à l'orientation du lundi au vendredi, sous forme de permanences mail et téléphoniques auprès des parquets et conseils départementaux. C'est à partir de ce travail que la Mission MIE (MIMIE) constitue un poste d'observation des pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement familial.

La MIMIE peut également prendre part aux rencontres qui ont lieu fréquemment sur les territoires, rassemblant les conseils départementaux et autres acteurs impliqués dans la prise en charge de ces mineurs.

La MIMIE participe aux politiques publiques concernant les mineurs non accompagnés. Elle contribue à divers travaux en interne, ainsi qu'en interministériel.

Son activité s'étend donc de l'opérationnel avec le fonctionnement au quotidien de la cellule nationale à l'élaboration d'une politique de prise en charge, en passant par des travaux juridiques (participation aux travaux parlementaires d'élaboration de la loi du 14 mars 2016, participation à la rédaction d'une circulaire interministérielle, rédaction d'un décret d'application, d'arrêtés...) et un soutien technique à tous les acteurs des départements.

Courriel : mie.dpij@justice.gouv.fr

Du lundi au vendredi de 9h00 à 18h00

Permanence d'orientation jusqu'à 16h30

Tél : 01 42 78 85 99 / Fax : 01 42 78 57 59

Quelques données chiffrées du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015

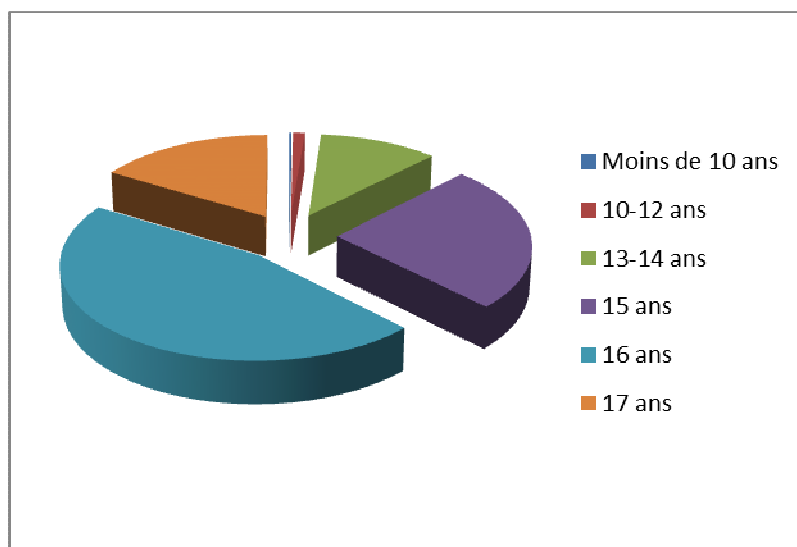
5 990 personnes déclarées mineures isolées étrangers entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015 ont été portées à la connaissance de la cellule.

En comparaison, 2555 personnes sont déclarées mineures isolées étrangers du 1 juin au 31 décembre 2013 et 5033 du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014.

- 94% de garçons et 6% de filles ;
- Réponses apportée par la cellule suite aux sollicitations des parquets : 77% de maintiens et 23% de réorientations.

Ces chiffres doivent être nuancés dans la mesure où, durant un mois et demi, la cellule a été amenée à ne proposer que des maintiens à l'exception des situations spécifiques.

- Âge :



- Pays d'origine: (cf. carte des pays d'origine)

Maghreb – Moyen-Orient et Afrique du Nord : 671 (11%)

Algérie = 210, Égypte = 179, Maroc = 115

Europe : 397 (7%)

Albanie = 330 – Kosovo = 34

Asie : 1113 (18%)

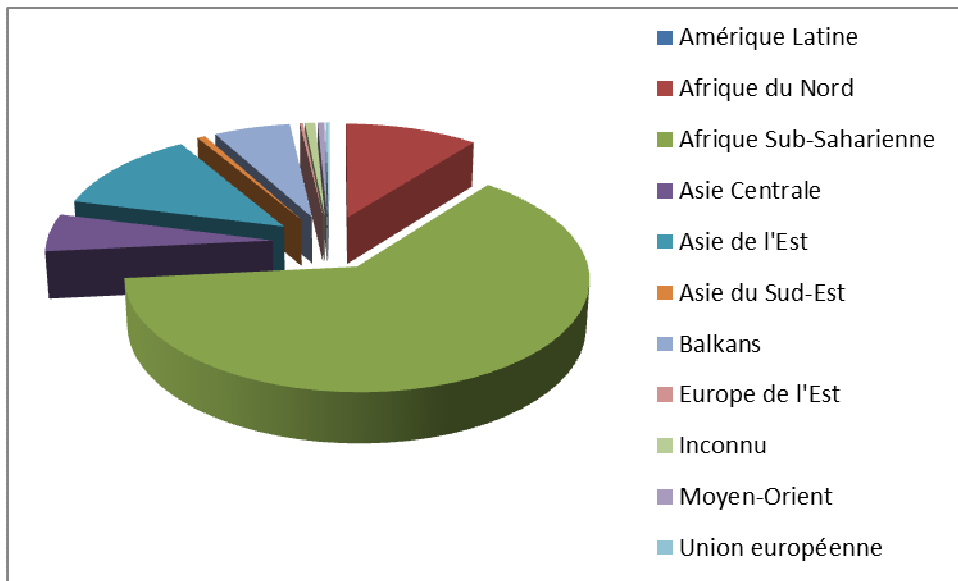
Pakistan = 378 – Afghanistan = 311 – Bangladesh = 203

Afrique subsaharienne : 3758 (63%)

Mali = 1528 – Guinée = 679 – Côte d'Ivoire = 416

Inconnus : 50 (1%)

Amérique latine : 1



Les événements de l'année 2015

Marquée par la décision du Conseil d'État en date du 30 janvier, l'année 2015 a été une période particulière.

Par cette décision, le Conseil d'Etat saisi par sept départements a annulé partiellement la circulaire du 31 mai 2013. Cette décision a fragilisé le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des personnes se déclarant mineures isolées. Si cette décision valide l'essentiel des dispositions de la circulaire du 31 mai 2013 relative à la prise en charge et à l'orientation des mineurs isolés étrangers sur le territoire hexagonal, elle invalide néanmoins le fait qu'une simple circulaire puisse fixer une clé de répartition chiffrée, privant ainsi le dispositif de base légale. Le communiqué de presse du Premier ministre en date du 3 février 2015 rappelle ces différents éléments.

Communiqué de presse du Premier ministre du 3 février 2015 et la dépêche du 17 février 2015

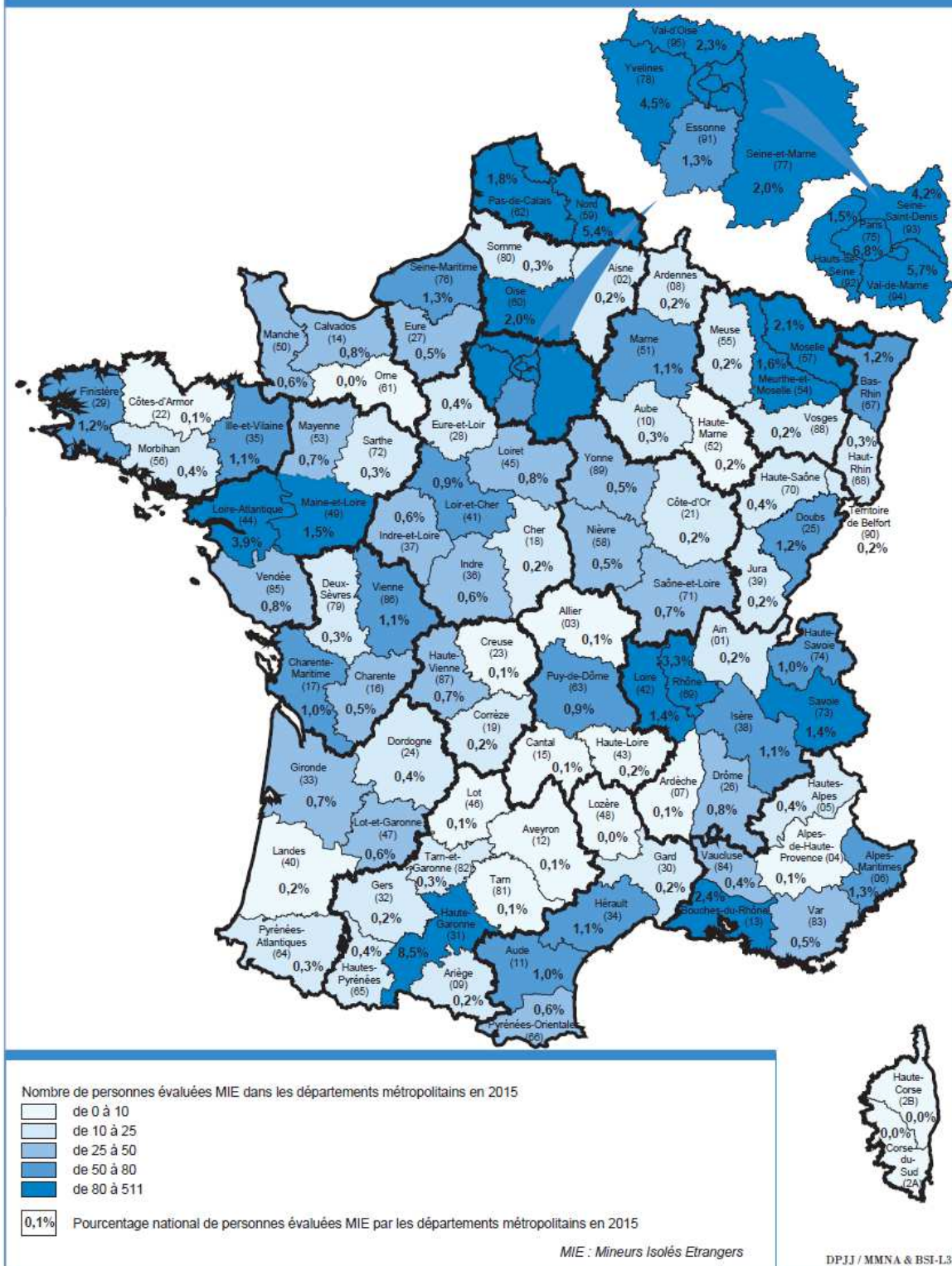
Les services du Premier ministre ont communiqué peu après la publication de l'arrêt rendu par le Conseil d'État, rappelant que le dispositif est issu d'une concertation de longue date avec l'Assemblée des départements de France validé par une commission interministérielle, Matignon insiste sur l'importance de la continuité de la MIMIE, qui pourra continuer à apporter son soutien logistique auprès des procureurs qui solliciteront une proposition d'orientation.

Le 17 février, la DACG et la DPJJ publiaient une dépêche entérinant ces observations, décrétant que les Parquets pouvaient solliciter la cellule nationale dans les cas où ils estimaient qu'il relevait de l'intérêt de l'enfant concerné d'être réorienté vers un autre département.

La cellule a poursuivi l'application du dispositif tout en alertant les ministères sur les difficultés engendrées par cette situation et signalant les tensions croissantes avec les départements. En juin 2015, une note d'alerte était transmise au Premier ministre faisant état de la situation et de la nécessité que les services de l'État se mobilisent pour aider les conseils départementaux. A partir de juillet, des réunions de travail se tenaient aboutissant à la publication d'une circulaire interministérielle en date du 25 janvier 2016. Afin d'aboutir à un document le plus complet possible et au plus près des réalités et des besoins des départements, l'Association des départements de France et des départements furent associés à son travail d'élaboration.

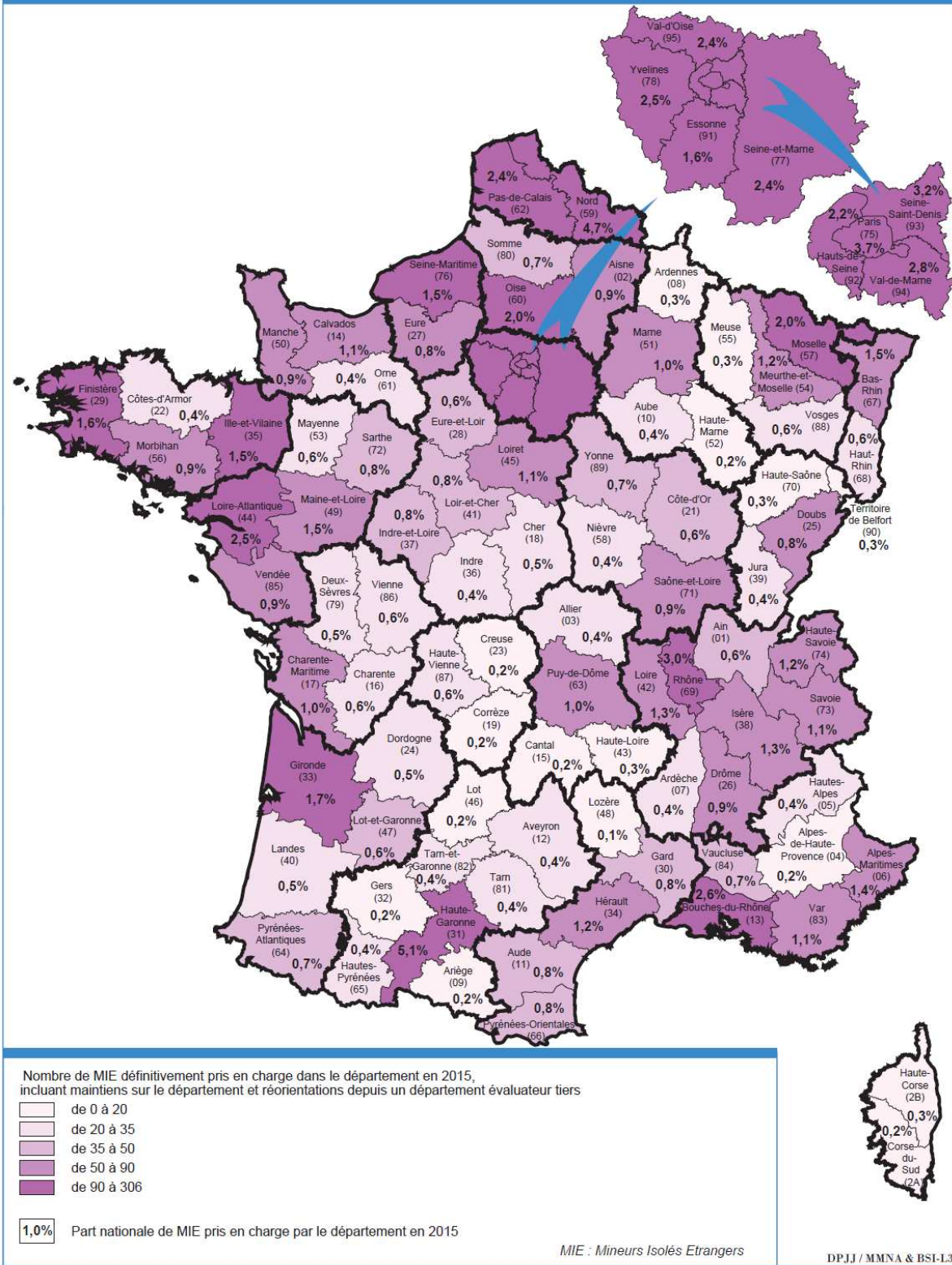
En parallèle, la cellule a eu à connaître des tensions de plus en plus importantes à compter d'octobre 2015. Malgré les difficultés rencontrées, la cellule n'a jamais cessé de répondre aux sollicitations des parquets en proposant majoritairement des maintiens dans le département à l'exception des situations nécessitant une réorientation vers un autre département en raison de suspicions de traite des êtres humains ou pour maintenir des liens avec la fratrie par exemple .

Répartition nationale des personnes évaluées MIE en 2015



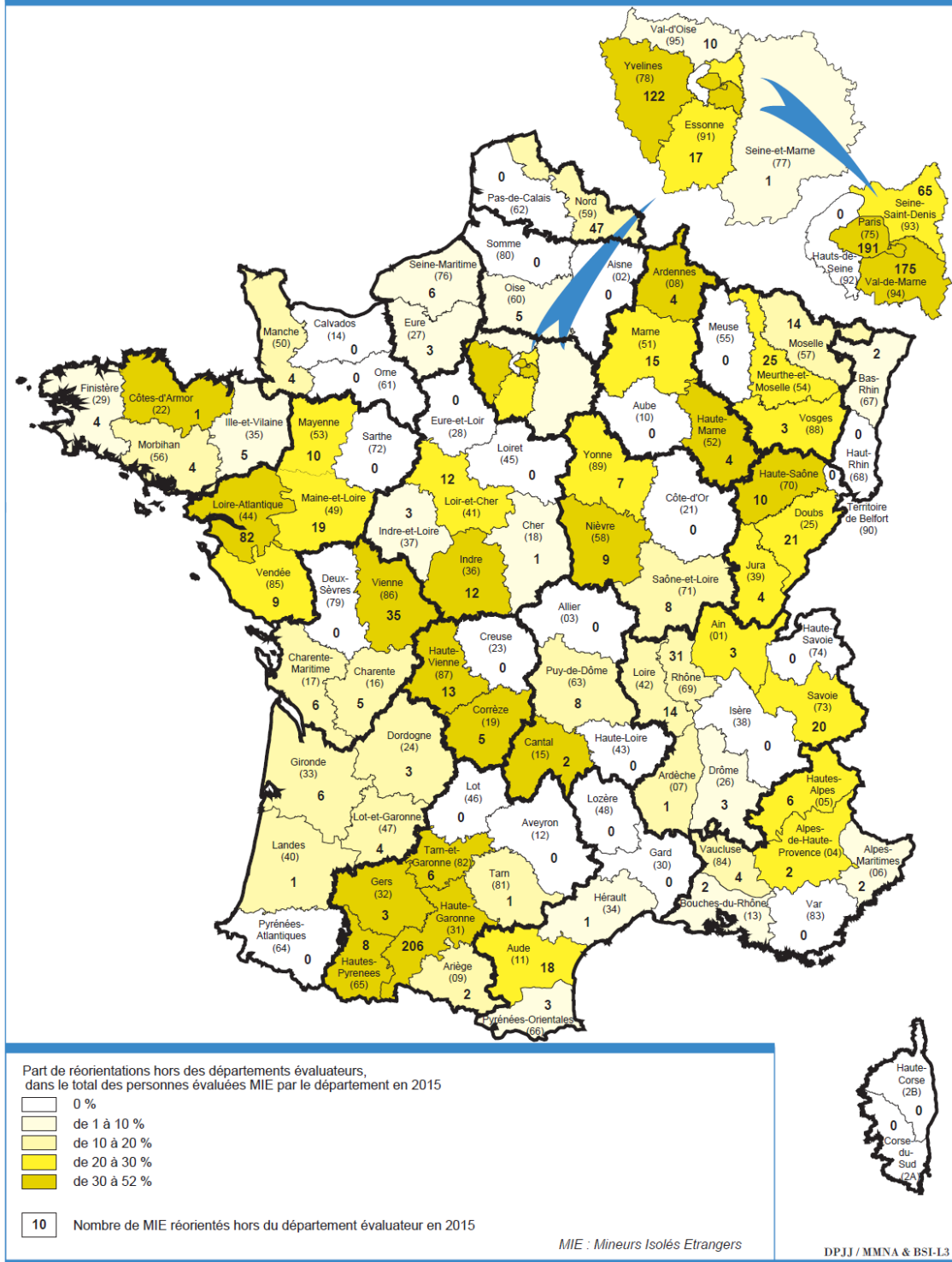
Les flux d'arrivées se concentrent majoritairement sur les départements frontaliers, principalement ceux qui comprennent des villes à forte densité, ainsi que ceux du littoral abritant une zone portuaire importante et dans les grands centres urbains notamment en Île-de-France. Cette carte ne recense pas le nombre d'évaluations réalisées par les départements mais uniquement les jeunes évalués MIE. Certains départements ont un faible pourcentage de personnes évaluées MIE mais peuvent avoir reçu pour évaluation un nombre conséquent de personnes se déclarant MIE.

Répartition nationale de la prise en charge des MIE en 2015



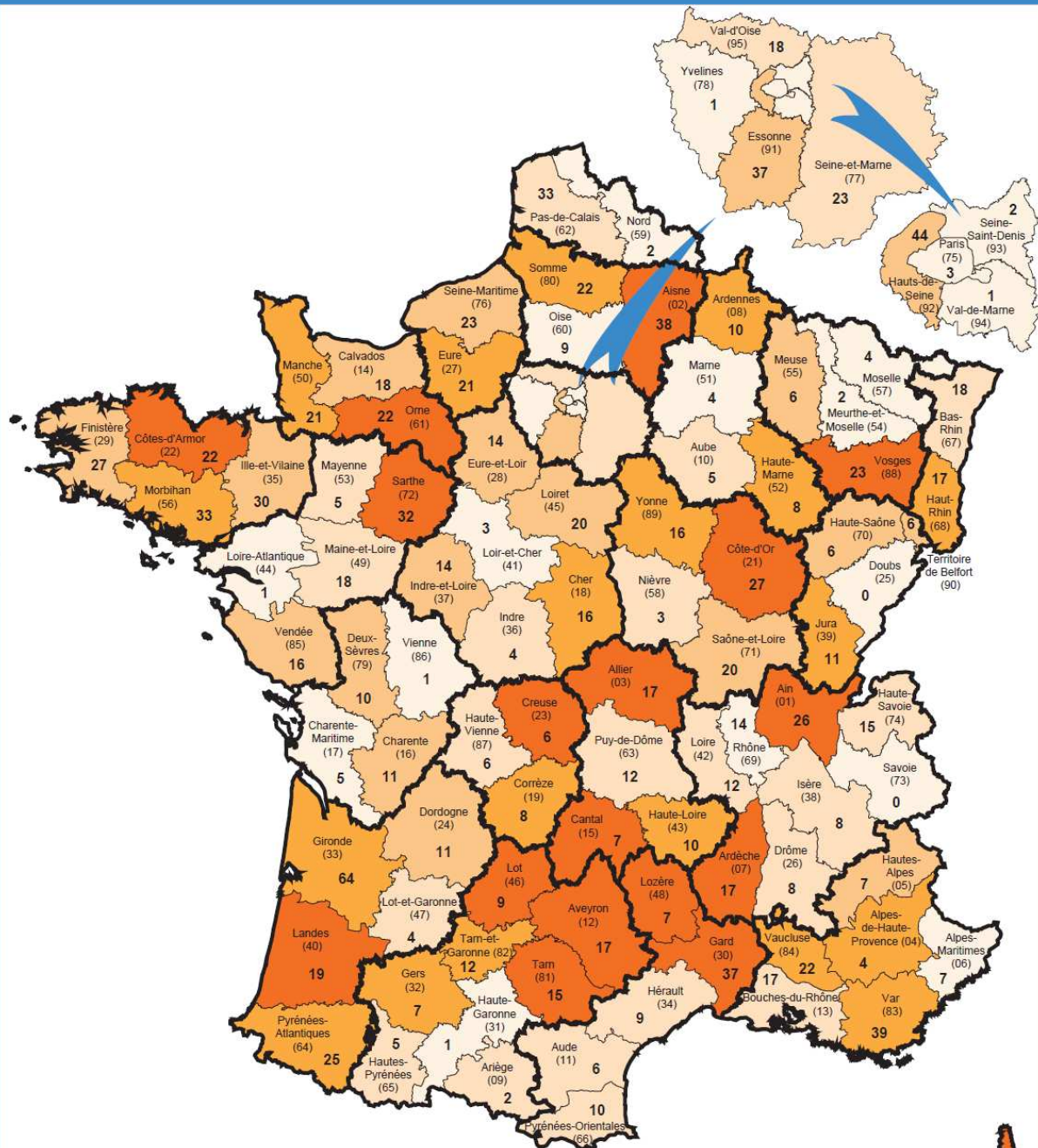
Le pourcentage national de prise en charge de MIE de chaque département se rapprochera de sa clé de répartition progressivement. Cependant, l'année 2015 a été impactée par la décision du Conseil d'Etat du 30 janvier 2015. A défaut de clé de répartition, la cellule, à compter de la mi-octobre, n'a procédé qu'à des maintiens sur les départements sauf lorsque l'intérêt du mineur exigeait une réorientation.

Réorientations de MIE hors des départements évaluateurs en 2015



Cette carte permet de déterminer les départements métropolitains au départ desquels les réorientations en 2015 ont été les plus importantes : il s'agit principalement de départements particulièrement concernés par les flux migratoires (frontaliers ou avec d'importantes zones urbaines, particulièrement en Île-de-France). Quelques spécificités : certains départements soumis à d'importants flux d'arrivées spontanées de migrants, comme le Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône, apparaissent sur cette carte ne pas avoir réorienté de MIE vers d'autres départements. Cette faible répartition depuis ces départements s'explique par leur importante clé de répartition qui implique de nombreux maintiens sur ces départements. D'autres départements peuvent au contraire afficher une réorientation importante en-dehors de leur département. C'est le cas du Gers, qui semble avoir réorienté un nombre important de MIE quand il a accueilli au cours de l'année 2015 bien plus de jeunes en provenance d'autres départements évaluateurs.

Accueil de MIE sur le département suite à une réorientation en 2015 (hors maintiens)



Part de MIE réorientés depuis un autre département évaluateur dans le total de prises en charge en 2015

- de 0 à 10 %
- de 10 à 25 %
- de 25 à 40 %
- de 40 à 65 %
- de 65 à 100 %

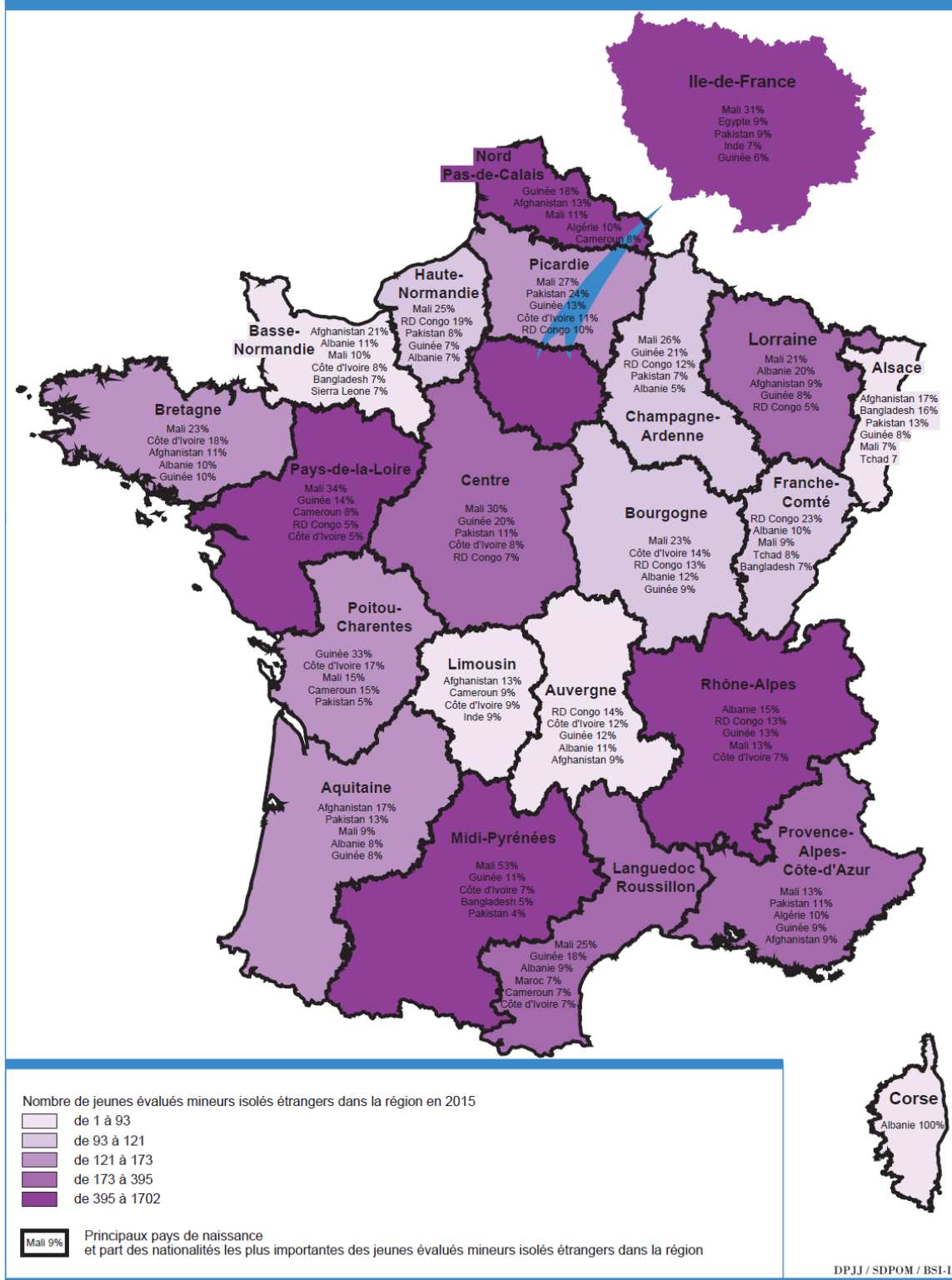
10 Nombre de réorientations vers un autre département en 2015

MIE : Mineurs Isolés Étrangers

DPJJ / MMNA & BSI-L3

Cette carte permet d'identifier les départements ayant principalement accueilli des MIE en provenance d'autres départements évaluateurs. En revanche, elle ne prend pas en compte les maintiens.

Pays de naissance des jeunes évalués mineurs isolés étrangers en 2015



Remarque : Le rapport d'activité concernant l'année 2015, cette carte se base sur les anciennes régions et non les nouvelles.

En 2015, le Mali était la première nationalité des MIE pris en charge sur 12 régions, soit un quart des jeunes étrangers accueillis dans les services d'aide sociale à l'enfance.

La Corse n'a évalué qu'un jeune MIE, d'origine albanaise, ce qui explique la prééminence de cette nationalité sur la région.

Le financement

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation prévoit un remboursement forfaitaire par l'État à hauteur de 250€ par jour et par personne pendant 5 jours au maximum, dans le cadre de l'évaluation réalisée par les départements des personnes se déclarant mineures non accompagnées.

Dans le cadre de la pérennisation du dispositif et pour permettre la poursuite des remboursements des sommes engagées par les conseils départementaux, l'État a pris la décision d'utiliser le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) comme outil de versement des crédits à l'agence de services et de paiement (ASP). Un décret modificatif a été pris le 18 août 2015. Les modalités de versement des fonds ont été modifiées en mobilisant le programme 304 du budget de l'État. Une somme de 14 millions d'euros a été inscrite au budget de l'État en 2016 pour financer les remboursements.

L'appui aux acteurs du dispositif

Il s'agit de mieux connaître ses partenaires (conseils départementaux, juridictions, préfetures, inspections académiques...), présenter l'actualité de la MIMIE, découvrir les dispositifs MIE mis en place par les départements, échanger sur les difficultés que peuvent rencontrer ces derniers, ou encore s'imprégner des différentes prises en charge dans les pays européens. La MIMIE s'est déplacée régulièrement en France et dans les instances européennes.

Déplacements en métropole

La MIMIE a ainsi participé à plusieurs comités de pilotage départementaux en Saône-et-Loire, dans le Var, dans l'Aisne, dans la Somme, en Meurthe-et-Moselle, en Loire-Atlantique, à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne.

En avril, à la Rochelle à l'initiative de quatre départements (Charente-Maritime, Charente, Vienne et Deux-Sèvres), une rencontre a permis un échange à un niveau régional avec la mission.

La Cour d'Appel de Rennes a invité la MIMIE à présenter le dispositif lors de la journée organisée par la juridiction sur le sujet des mineurs isolés étrangers. La Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées et de l'Ariège.

A l'occasion de ces rencontres, la MIMIE a présenté le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, le fonctionnement de la cellule nationale ainsi que les actualités tant législatives que liées à son activité.

Ces déplacements ont permis à la MIMIE d'intégrer les bonnes pratiques des territoires lors du travail autour de protocoles en apportant ses connaissances sur les dispositifs existants, les protocoles déjà mis en place dans d'autres départements.

Un exemple : la Meurthe-et-Moselle

Depuis 2013, les différents acteurs du dispositif MIE en Meurthe-et-Moselle (conseil départemental, juridiction, préfecture, Éducation nationale, service de médecine légale du CHU de Nancy, direction territoriale de la PJJ, agence régionale de santé) ont mis en place un protocole de prise en charge des MIE. La MIMIE a toujours été associée à ces rencontres.

En 2015 la MIMIE s'est rendue par deux fois à Nancy en Meurthe-et-Moselle sur invitation de la Préfecture de Meurthe-et-Moselle afin d'assister aux réunions trimestrielles des acteurs du dispositif MIE meurthois.

Le Docteur MARTRILLE, directeur du service légal au CHU de Nancy a organisé une conférence organisée sur « l'imagerie médicale et l'estimation de l'âge du mineur » durant laquelle intervenaient des médecins français et étrangers, des magistrats, des juristes, des gendarmes, des travailleurs sociaux afin de mieux comprendre les objectifs, les possibilités et les enjeux de cette estimation de l'âge par l'imagerie médicale.

La rédaction de la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016

Ces différentes rencontres et les constats faits par les différents participants des départements ont permis de faire progresser le dispositif.

En juillet 2015, fort de toutes les remontées des départements, le Gouvernement a souhaité rédiger une circulaire interministérielle relative à la mobilisation des services de l'État auprès des conseils départementaux concernant les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et les personnes se présentant comme tels.

Les échanges lors de ce travail entre les ministères de l'Éducation nationale, de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires sociales et de la Santé, et des Affaires étrangères se sont basés sur toutes les difficultés qui ont pu être portées à la connaissance de la MIMIE.

Les mineurs victimes de traite des êtres humains

Au niveau européen

La MIMIE a participé à Bruxelles à un groupe de travail informel d'experts de sur les droits de l'enfant à la Commission européenne. Elle a présenté le travail réalisé en France en matière de législation et de prise en charge de ces mineurs.

Au niveau national

La MIMIE est particulièrement attentive aux mineurs victimes de traite des êtres humains. Elle a ainsi travaillé avec la Mission Interministérielle de protection des femmes victimes de violences (MIPROF) en charge du dossier concernant les victimes de traite des êtres humains (parmi lesquelles se trouvent des mineurs isolés) et les différents intervenants autour de ces victimes pour réfléchir aux meilleurs moyens à mettre en œuvre pour les protéger de cette exploitation.

La MIMIE a participé aux réunions de préparation et au travail de rédaction du dispositif parisien expérimental visant à protéger les mineurs victimes de traite des êtres humains réunissant les acteurs administratifs, judiciaires et l'association Hors la Rue. Ce dispositif instaure l'échange instantané d'informations à la suite d'une information concernant des mineurs victimes d'un réseau. L'objectif est d'apporter une réponse rapide et adaptée au mineur.

Par ailleurs, la cellule nationale des MIE est particulièrement vigilante aux phénomènes de réseaux conséquence immédiate des filières de passeurs. Elle veille lorsqu'une orientation est requise par l'autorité judiciaire, à réorienter hors du département les jeunes pour lesquels l'appartenance à un réseau est suspectée.

Les échanges interministériels

En 2015, le ministère de l'Intérieur a poursuivi sa collaboration avec la DPJJ, et plus particulièrement, la MIMIE afin que cette dernière participe au comité de programmation des fonds européens au titre du Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI). Ce comité étudie les demandes de fonds faites à ce titre par toute structure susceptible de pouvoir en bénéficier.

La MIMIE fut invitée pour son expertise au titre des mineurs isolés étrangers sur les dossiers qui peuvent être déposés concernant les mineurs demandeurs d'asile, ou pour les projets concernant l'insertion et l'intégration des MIE en France.

L'évaluation de la minorité et de l'isolement : mise en place d'une formation

Dès la mise en œuvre du dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers, le ministère de la Justice a souhaité mettre en place une formation à l'évaluation de la minorité et de l'isolement familial des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés. L'harmonisation des pratiques en la matière était un des trois objectifs premiers du dispositif national.

Les réunions du groupe de travail sur l'évaluation, début 2014, ont permis de mettre en évidence la nécessité d'une telle formation pour tous les personnels évaluateurs des conseils départementaux et associations déléguées par ces derniers et de préciser les attentes de ceux-ci. C'est pourquoi dès le 2ème trimestre 2014, la MIMIE a entamé une réflexion avec l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) sur la possibilité de mettre en œuvre une formation.

Lors du comité de pilotage du 19 septembre 2014, l'Assemblée des départements de France, signataire du protocole État-départements du 31 mai 2013, a souhaité que le CNFPT soit co-porteur du projet.

En janvier 2015, la MIMIE, l'ENPJJ et l'INSET d'Angers (structure déconcentrée du CNFPT) ont précisé le projet de formation et les modalités techniques pour la mettre en œuvre. Une première session prévue en juin 2015 n'a pas pu se tenir faute de participant. Une nouvelle convention a été signée entre l'INSET et la DPJJ, et la première session se tiendra les 13, 14 et 15 septembre 2016.

Les objectifs de cette formation sur trois jours seront les suivants :

- harmoniser et professionnaliser l'évaluation de la minorité et de l'isolement familial sur l'ensemble du territoire métropolitain ;
- expliciter les phases d'investigations documentaire et médicale ;
- présenter les évolutions du dispositif national ;
- connaître le public MIE, ses spécificités et les enjeux de sa protection ;
- assurer les évaluateurs sur leur positionnement professionnel / prévenir les risques psychosociaux de ces personnels ;
- échanger sur les pratiques d'évaluation sociale.

Conclusion

La crise migratoire que connaît l'Europe nous oblige à repenser nos actions afin de protéger les mineurs arrivant sur le territoire sans protection de leur famille. Elle oblige également à nous assurer d'une procédure d'accueil, de mise à l'abri, d'évaluation et de prise en charge garantissant le respect des droits de l'enfant.

La protection de ces mineurs est au cœur du dispositif actuel et des préoccupations de chaque acteur.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant va permettre d'assoir législativement le dispositif de répartition des mineurs non accompagnés en l'inscrivant dans le code de l'action sociale et des familles. Les textes réglementaires qui en découleront de donneront un cadre précis d'intervention aux départements.

Un comité de suivi présidé par le garde des Sceaux s'est tenu le 7 mars 2016. Il a permis de donner le signal d'un nouveau départ.

La mission mineurs isolés étrangers (MIMIE) a changé de dénomination pour devenir mission mineurs non accompagnés (MMNA), mettant en exergue le fait que ces mineurs qui bénéficient d'un élan de solidarité inter départementale doivent être protégés en raison de leur situation d'enfants en danger. Cette considération devant primer sur leur situation de migrants.

L'année 2016 verra très certainement s'accroître le nombre de MNA sur le territoire métropolitain.

Le dispositif désormais consacré et clarifié par la loi relative à la protection de l'enfant, permettra non seulement de s'assurer d'une solidarité inter départementale mais surtout de garantir la protection et l'intérêt de ces mineurs.

Même si des tensions persistent entre départements, particulièrement liées à la saturation des dispositifs, l'ensemble des acteurs est désormais conscient de la nécessité de trouver des solutions pérennes et innovantes dans la prise en charge de ces mineurs et de leur donner l'espoir d'un véritable avenir.