



Rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers

1^{er} juin 2014 / 31 décembre 2014



NOTE D'INFORMATION

Le premier rapport d'activité du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation, et d'orientation des Mineurs Isolés Étrangers (MIE) a été réalisé à l'issue des 12 premiers mois de l'application du protocole État-ADF et de la circulaire du Garde des Sceaux, en date du 31 mai 2013. En définitive, la durée du premier exercice a été étendue à 19 mois (juin 2013-décembre 2014). Ce présent rapport d'activité complète donc le précédent en présentant les événements marquants du dispositif du 1^{er} juin au 31 décembre 2014.

INTRODUCTION

Ce rapport retrace la première étape d'un pilotage national concerté entre les collectivités territoriales, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'État.

Si 2013 fut l'année de la création du dispositif national MIE, confié à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, 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 à l'instauration d'une « politique publique MIE », relevant du champ départemental de la protection de l'enfance.

En effet, chaque année, la France, comme la majorité des États membres de l'Union européenne, reçoit plusieurs milliers de personnes se présentant comme MIE auprès des services compétents.

Ce phénomène apparaissant comme durable, les acteurs sociaux et les institutions se sont saisis du sujet sur le registre de la solidarité.

La question des MIE étant une politique publique à part entière, elle conjugue la mission de la protection de l'enfance et la problématique migratoire.

Le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation a donc poursuivi tout au long de ce premier exercice (juin 2013 – décembre 2014) les trois objectifs initiaux :

- **mobiliser la solidarité nationale**, en limitant autant que faire se peut, les disparités entre les départements s'agissant des flux d'arrivée des mineur.

- **apporter aux mineurs toutes les garanties** liées à la nécessaire protection de leur intérêt, au respect de leurs droits, pour sécuriser leur statut, en respectant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

- **harmoniser les pratiques des départements métropolitains** lors de la période de mise à l'abri, de l'évaluation, puis de l'orientation des jeunes.

SOMMAIRE

Introduction **Page 2**

Juin - Décembre 2014 : Actualités de la Mission **Page 3**

Financement **Page 3**

Interministériel **Page 4**

- **Le Ministère de l'Intérieur**
- **Le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé**
- **Le Ministère de l'Éducation Nationale**
- **Le Ministère des Affaires Etrangères**

Évaluation de la minorité et de l'isolement **Page 5**

Appui aux acteurs du dispositif **Page 6 - 7**

- **La formation des évaluateurs des situations des jeunes se déclarant MIE**
- **Le soutien aux acteurs du dispositif**

Particularité des MIE transgresseurs **Page 7**

Statistiques **Page 7 - 8**

Conclusion et perspectives **Page 9**

JUIN – DECEMBRE 2014

ACTUALITES DE LA MISSION

Dès le 6 janvier 2014, une lettre de mission signée par les 3 ministères confie à l'IGA, l'IGAS et l'IGSJ l'évaluation du dispositif relatif aux MIE. En juillet 2014, les trois inspections rendent leur rapport qui est alors transmis à l'ADF, cosignataire du protocole.

Une chargée de mission a été recrutée en septembre 2014 pour développer les politiques publiques.

En parallèle, un nouveau chef de projet est arrivé à la tête de la Mission MIE en août 2014.

Le comité de suivi du 18 septembre 2014 a porté à la connaissance des participants les conclusions des groupes de travail sur l'évaluation et le financement (cf. rapport 1/6/2013-31/5/2014).

La prolongation de la première année du dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 a également été actée (exercice étendu de 12 à 19 mois).

Enfin, la création d'un groupe de travail réunissant l'ensemble des signataires du dispositif a été décidée pour étudier les recommandations et propositions du rapport d'évaluation des inspections.

Deux réunions se sont tenues les 17 octobre et 19 décembre 2014. La nécessité de développer le travail interministériel entre tous les acteurs concernés par la question des MIE y est apparue comme une priorité. La formation des personnels évaluateurs a également été évoquée.

Enfin la problématique du financement a été soulevée.

Le rapport d'inspection – Juillet 2014

Une mission d'évaluation de la Mission MIE a été mandatée par les Ministres de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires Sociales et de la Santé le 6 janvier 2014. Ce rapport, rendu public en juillet 2014 et intitulé « L'évaluation du dispositif relatif aux mineurs isolés étrangers mis en place par le protocole et la circulaire du 31 mai 2013 », conduit par les Inspections Générales des Services Judiciaires (IGSJ), de l'Administration (IGA) et des Affaires Sociales (IGAS), est disponible sur le site igas.gouv.fr (onglets Rapports Publics, Cohésion Sociale).

Ce rapport présente un historique de l'accueil des MIE, de son cadre législatif et de l'action de la Mission MIE et propose une synthèse des problématiques soulevées par cette population et les réponses que tente d'apporter le dispositif.

Les recommandations du rapport

Le rapport aboutit à trente-six recommandations, qui s'adressent tant à la Mission MIE, qu'à d'autres acteurs très divers, tels que les présidents des conseils généraux (désormais départementaux), les préfets de région ou le législateur. Il est en effet recommandé de modifier la législation concernant le titre de séjour « étudiant » ou de clarifier des cadres juridiques, notamment liés à l'expertise de documents d'identité et au recours à l'expertise médicale.

Ces recommandations ne s'intéressent pas au fonctionnement interne de la Cellule mais visent à développer un dialogue entre les institutions impliquées dans l'accueil des MIE sur le territoire.

Elles concernent de multiples sujets, en particulier l'évaluation de la minorité et de l'isolement, depuis la fraude documentaire et l'expertise d'âge osseux à l'harmonisation et la durée des procédures d'évaluation. D'autres s'intéressent à l'obligation de motiver et de notifier les décisions, qui doivent être prises selon l'intérêt de l'enfant.

FINANCEMENT

Comme pressenti lors du comité de suivi du 9 janvier 2014, l'enveloppe initiale prévue pour trois ans à la création du dispositif, n'a pas suffi à financer les remboursements des évaluations réalisées par les départements jusqu'à la fin de l'année 2014.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2014, une nouvelle source de financement a du être trouvée pour procéder aux remboursements de l'année en cours.

Les rencontres et échanges entre les différents acteurs ont abouti en décembre 2014, à la décision de prélever 2.8 millions d'euros sur le reliquat du Fonds National de Financement de la Protection de l'Enfance pour abonder l'enveloppe de remboursement des évaluations auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP).

Les demandes de remboursement encore en attente au 31 décembre 2014, en raison de la nécessité d'un avenant à la convention avec l'ASP, seront satisfaites dans le courant de l'année 2015 .

Enfin, un quatrième ministère, l'Éducation Nationale, rejoindra le dispositif MIE en tant que partenaire et financeur au côté de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires Sociales et de la Santé le 1^{er} janvier 2015.

INTERMINISTÉRIEL

La Mission MIE a renforcé ses relations avec les différents ministères partenaires.

Le Ministère de l'Intérieur

L'analyse des documents présentés par les jeunes se déclarant MIE est la deuxième phase de l'évaluation. Si un évaluateur peut donner son avis à la vue d'une falsification manifeste, l'authentification d'un document ne peut être faite que par un service d'experts. En l'occurrence la police de l'air et des frontières (PAF) ou les référents fraude documentaire des préfectures. Plusieurs rencontres avec la PAF ont permis d'engager un véritable travail sur l'analyse des documents ; son personnel a été invité à participer au comité de suivi du dispositif, le 18 septembre 2014.

Par ailleurs, la Mission MIE est régulièrement en lien avec les personnes des différentes zones de la PAF ainsi que des conseils généraux en ce qui concerne les renseignements relatifs à d'éventuelles filières sur le territoire hexagonal et des fraudes à l'identité.

Enfin, la Mission MIE fait partie du comité thématique du Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) de l'Union européenne, géré par la Direction Générale des Étrangers en France (DGEF) qui examine et sélectionne les demandes de subvention d'actions en faveur des demandeurs d'asile.

PRUMA - Promouvoir la réunification familiale et le transfert des mineurs isolés demandeurs d'asile

Ce projet a été mené par l'OIM, Office international des migrations, sur 6 pays membres de l'UE pour étudier l'application du Règlement Dublin III* en matière de réunification familiale élargie pour les MIE.

Une conférence, rassemblant les institutions ainsi que les ONG partenaires, s'est tenue à Bruxelles le 16 décembre 2014. Malgré le constat du peu de MIE souhaitant demander l'asile dès leur entrée en Europe et de MIE déclarant avoir un membre de leur famille dans un autre État, des échanges ont eu lieu entre la Mission MIE et l'Unité Dublin du Ministère de l'Intérieur.

* Le Règlement Dublin III, N°604/2013, du Parlement Européen et du Conseil, en date du 26/06/2013, organise de manière générale la procédure de détermination de l'État responsable d'une demande d'asile au sein de l'UE et le transfert du demandeur vers cet État. Il est fondé sur le principe général de la responsabilité d'un seul État membre pour l'examen d'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'UE.

Cependant à ce jour, ce travail doit s'intensifier avec les différentes directions de l'Intérieur, mais aussi des Affaires Étrangères, pour lutter contre les réseaux et les filières qui embolisent le dispositif.

Le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé

Le rapport des inspections recommande d'élaborer un guide des bonnes pratiques autour du repérage et de la prise en charge des besoins sanitaires des MIE à toutes les étapes de leur parcours.

Ainsi un travail commun de prévention a pu être mené autour de la santé des jeunes originaires des pays particulièrement touchés par le virus Ebola. Des échanges d'informations avec les Agences Régionales de Santé (ARS) sur le virus, ainsi que sur les conduites à tenir en cas de contamination ont permis une transmission d'informations et une sensibilisation des personnes directement concernées par la prise en charge de ces jeunes.

Le Ministère de l'Éducation Nationale

Dès septembre 2014, des liens se sont développés avec le Ministère de l'Éducation Nationale par le biais du responsable du Centre Académique pour la Scolarisation des enfants Allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs (CASNAV) de Paris.

Certains jeunes inconnus de l'ASE de Paris se présentant au CASNAV en vue d'une inscription scolaire, une réflexion s'est amorcée autour de leur accès au dispositif d'évaluation de la minorité et de l'isolement.

Le Ministère des Affaires Étrangères (MAE)

Suite à la préconisation n°34 du rapport des inspections, une rencontre s'est tenue le 19 décembre 2014 avec le sous-directeur de la gouvernance démocratique, la sous-direction des Droits de l'homme, la direction des français à l'étranger, en présence d'une ambassadrice chargée de la lutte contre la criminalité organisée et de la sous-direction des droits de l'homme. A la suite de cette rencontre, un contact avec la Mission Interministérielle pour la Protection des femmes victimes de violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF) ainsi qu'avec l'OFPPA a été préconisé pour une meilleure connaissance de la problématique de la traite des êtres humains et des situations géopolitiques des pays d'origine.

Le travail interministériel avec les Affaires Étrangères doit être approfondi.

EVALUATION DE LA MINORITE ET DE L'ISOLEMENT

Le déroulé d'une évaluation de la minorité et de l'isolement est exposé dans le protocole d'évaluation.

L'évaluation médicale de l'âge allégué doit être pratiquée en tout dernier recours, après la première phase incontournable de l'évaluation sociale puis la phase d'authentification des documents éventuellement présentés par la personne, si et seulement si un doute persiste quant à sa minorité. Elle ne peut avoir lieu que sur réquisition d'une autorité judiciaire – parquets et juges des enfants, dans une Unité Médico-Judiciaire (UMJ), après recueil du consentement du jeune.

La cellule nationale a constaté que ces évaluations médicales sont diversement pratiquées sur le territoire métropolitain. Elles sont plus ou moins mobilisées selon les juridictions, composées d'actes différents selon les UMJ où elles sont pratiquées. Aucun recensement précis des pratiques d'évaluation médicale n'a été fait au cours du premier exercice du dispositif et les avis divergent.

Le Haut Conseil de la Santé Publique a rendu son avis le 23 janvier 2014, indiquant qu'il n'existe pas de méthode permettant de déterminer avec précision et fiabilité l'âge d'un individu. Le test osseux n'est cependant pas remis en cause, à condition de prendre en compte ses lacunes et de croiser cette méthode avec d'autres modes d'évaluation médicale.

Dans son avis du 26 juin 2014, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme** a demandé l'interdiction du test osseux et plus largement de tout examen médical ayant pour but de déterminer la minorité.

Malgré ces positions contradictoires, l'évaluation médicale reste cependant pertinente lorsque l'évaluation sociale conclut à un doute sérieux sur la minorité de la personne qui ne présente pas de document ou dont les documents ne peuvent lui être rattachés avec certitude.

Le rapport des inspections rappelle que l'évaluation médicale ne peut avoir lieu que dans les conditions prévues par la circulaire.

L'évaluation sociale doit être réalisée le plus précisément possible car de son interprétation découlera la suite des procédures auxquelles pourra être soumise la personne se présentant comme MIE, dont l'évaluation médicale.

Bureau européen d'appui à l'asile

La Mission MIE a poursuivi cette année le travail entamé par la Direction de projet MIE avant l'entrée en vigueur de la circulaire en se rendant au rassemblement organisé les 2 et 3 septembre 2014 par le Bureau européen d'appui à l'asile, sur le thème de « l'évaluation de l'âge » (age assessment).

Les représentants des États membres présents ont pu échanger sur les procédures en place à ce moment-là sur leurs territoires en termes d'évaluation de la minorité. La notion d'isolement retenue par la France n'occupe pas une place si importante dans les autres États. Quant à la question de l'évaluation médicale de la minorité, elle est perçue de manière différente à travers l'UE : certains pays ont affiné leurs méthodes, certains rejettent ces pratiques alors que d'autres viennent de les adopter... Il semble difficile d'harmoniser les pratiques en matière d'évaluation de la minorité des personnes se présentant comme MIE sur le territoire européen.

Les mêmes constats ont pu être faits un mois plus tard lors de la réunion à la Special Youth Care Platform.

A noter que le Bureau européen d'appui à l'asile a produit en décembre 2013 un rapport sur les Pratiques d'évaluation de l'âge en Europe*.

* <http://www.emnbelgium.be/fr/publication/pratiques-relatives-%C3%A0-l%C3%A9valuation-de-l%C3%A2ge-en-europe-easo>

C'est pourquoi le travail débuté au premier semestre 2014 à la demande de la Direction de la PJJ en lien avec l'ENPJJ sur une formation des personnels évaluateurs s'est accéléré fin 2014 avec la participation du CNFPT sur demande de l'ADF lors du Comité de suivi du 18 septembre 2014.

Special Youth Care Platform

La Mission MIE s'est également rendue le 23 octobre 2014 à la réunion de la Special Youth Care Platform pour présenter le dispositif national français de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des MIE lors de la matinée dédiée aux mineurs non accompagnés. La Mission était invitée par la Flemish agency for youth welfare pour cet événement organisé par le Knowledge Centre Social Europe, qui avait lieu à Kreis Offenbach – Allemagne.

APPUI AUX ACTEURS DU DISPOSITIF

La Mission MIE œuvre à la mise en place d'une formation dans le cadre de l'évaluation et multiplie les rencontres avec les acteurs du dispositif

La formation des évaluateurs des situations des jeunes se déclarant MIE

Les différents items que doit comporter l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement sont décrits dans le protocole national du 31 mai 2013.

Il s'agit pour le professionnel de recevoir les déclarations de la personne se présentant comme MIE et de les analyser avec un regard critique. L'évaluation s'intéresse à son identité, sa famille et place dans la fratrie, sa vie dans les pays où il a pu vivre précédemment - notamment la scolarité, les motifs de départ du pays, les conditions d'arrivée et de vie en France, le projet de la personne à plus ou moins long terme, son état de santé et les contacts qu'elle peut avoir en France ou en Europe.

Le travail d'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement est exercé par divers intervenants, des conseils généraux ou des associations que ces derniers ont pu mandater (travailleurs sociaux diplômés d'État ou non – assistants de service social, éducateurs spécialisés, conseillers en économie sociale et familiale, médiateurs interprètes).

Cette formation devra aborder l'ensemble des questions autour de l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Fin 2014, la formation est envisagée sur 3 à 4 jours, et comprend les thèmes suivants :

- présentation et actualités du dispositif national au moment de la formation
- les bases juridiques du dispositif
- étude du public MIE (typologie, etc...)
- particularités du travail en situation interculturelle
- les techniques d'entretien visant à évaluer la minorité et l'isolement
- la vérification des documents présentés
- l'évaluation médicale de la minorité
- un échange de pratiques
- les positionnements professionnels / risques psychosociaux et éthique

Cette formation pourra être ouverte aux différents acteurs intervenant pendant la période d'évaluation de la minorité et de l'isolement (magistrats etc...).

Le concours des interprètes est aussi une question primordiale en ce qui concerne le travail auprès des migrants, dont les MIE.

Une formation destinée à l'ensemble de ces professionnels a été portée par la Direction de la PJJ dès le premier semestre 2014. Cette question a été abordée lors des 4 réunions du groupe de travail sur l'évaluation (cf le rapport des 12 premiers mois) puis lors de contacts entre la Direction de projet MIE et l'ENPJJ.

Dans la continuité, lors du **comité de suivi du 18 septembre 2014**, la Direction de la PJJ a souligné l'importance de mettre en place une formation commune et homogène à tous les personnels évaluateurs et l'Assemblée des départements de France a demandé que cette formation soit construite et menée conjointement par l'ENPJJ et le CNFPT.

Ces deux derniers acteurs ont pris attache et l'INSET d'Angers a été désigné opérateur auprès de l'ENPJJ et de la Mission MIE.

Cette formation permettra une professionnalisation de la fonction d'évaluateur, une harmonisation des pratiques sur le territoire métropolitain qui devrait aboutir à un accès aux droits plus équitable pour les personnes se présentant comme MIE, ainsi qu'une meilleure appréhension par les professionnels de leurs rôles et responsabilités dans ce domaine.

Le soutien aux acteurs du dispositif

Entre juin et décembre 2014, la Mission MIE a poursuivi les actions qui avaient été engagées tout au long des douze mois précédents avec l'ensemble des acteurs de terrain .

En effet, plusieurs interventions et participations à divers rassemblements peuvent être dénombrées, outre celles qui ont été décrites précédemment dans le cadre du travail interministériel, de la recherche de financement et de la formation.

La Mission MIE a ainsi pu rencontrer à nouveau Infomie, le Groupe SOS, France Terre d'Asile, ainsi que l'ONED.

Les chargées de mission ont passé quelques jours à la PAOMIE de France Terre d'Asile ainsi qu'au SEAT de Paris et à la MAF de Fleury Mérogis afin d'observer les actions menées sur place auprès des MIE tant au civil qu'au pénal.

Un rapprochement avec la référente MIE à l'OFPRA a été possible suite au colloque organisé par l'OFPRA en juin.

La Mission est également intervenue au PTF de Paris et à un colloque organisé par le CHU de Rennes.

Le SEMNA-ASE de Paris a accueilli les chargées de mission. La Responsable MIE Indre-et-Loire a rendu visite à la Mission. Cette dernière a également participé à des comités départementaux (Somme, Yvelines, Bouche-du-Rhône et Val-de-Marne).

Projet « Reception and living in families for unaccompanied minors » - (accueil et prise en charge en famille pour les mineurs non accompagnés)

Ce projet de recherche et d'analyse des pratiques de prise en charge des mineurs non accompagnés dans l'Union Européenne, co-financé par la Commission a été mis en place par trois institutions (NIDOS pour les Pays-Bas, CHTB pour le Royaume-Uni et Swedish Association of Local Authorities and Regions pour la Suède).

La Mission MIE a donc été sollicitée pour participer, avec de nombreux acteurs de différents pays, à ce groupe de réflexions autour de la prise en charge, et plus particulièrement l'accueil en famille des mineurs étrangers non accompagnés. La Direction de projet MIE a eu l'occasion de recevoir les délégations suédoise et néerlandaise. Le groupe se réunira en 2015 pour rendre son rapport final.

PARTICULARITE DES MIE TRANSGRESSEURS

Depuis 2014, la Mission MIE a été amenée, lors de ses diverses rencontres en Pôle Territorial de Formation, à l'ENPJJ, auprès des Cours d'appel ou sur les départements, à recueillir des informations relatives à des « Mineurs Isolés Etrangers transgresseurs ».

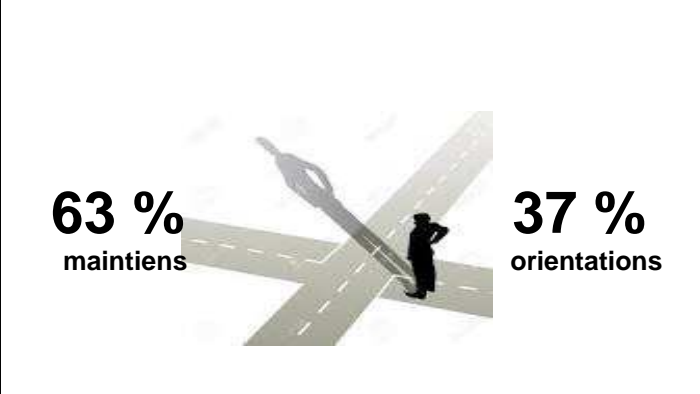
Ainsi, le phénomène croissant de personnes s'étant présentées comme MIE dans le cadre de déférents, suivies majoritairement par le biais de mesures éducatives au pénal, voire en détention, se révèle comme une problématique à ce jour insuffisamment explorée à un niveau national mais cependant bien identifiée au niveau des services. Une étude de cette particularité pourrait être envisagée.

STATISTIQUES

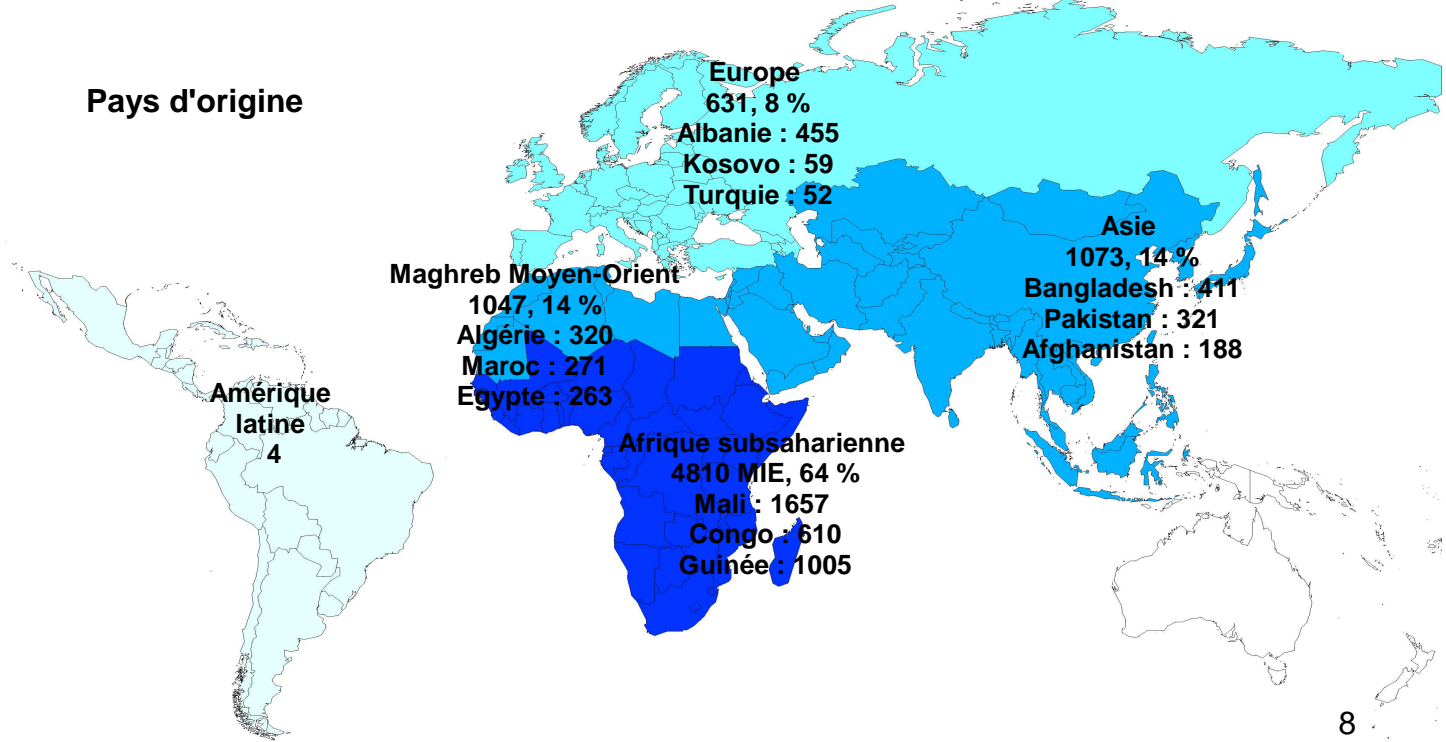
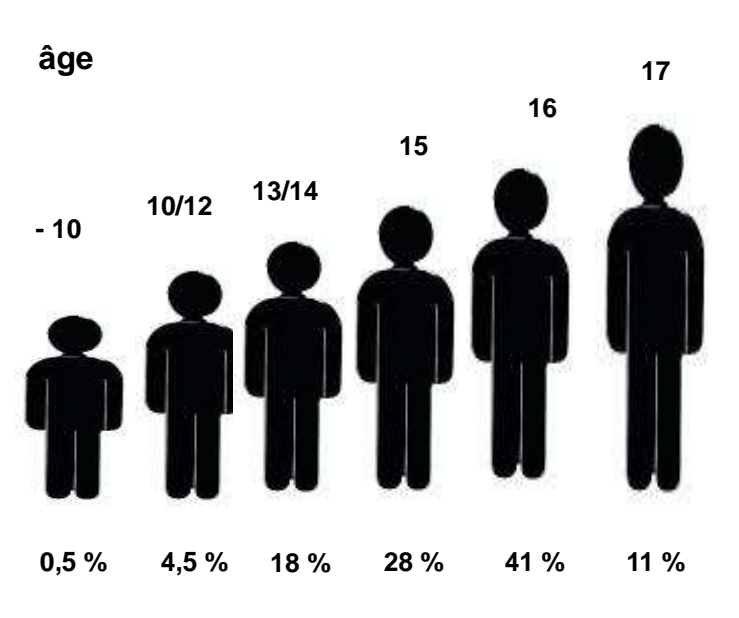
La cellule a continué, jusqu'au 31 décembre 2014, à faire paraître sur l'Intranet et le Portail Justice un tableau hebdomadaire des effectifs par départements.

Un travail doit être fait avec le bureau des systèmes d'information de l'administration centrale (L3) sur d'éventuels info-centres qui permettraient une production systématique et rapide de chiffres.

Dans l'attente, les données suivantes ont été compilées avec les éléments dont disposait la cellule au 31 décembre 2014.



6 158 présents au 31/12/2014



CONCLUSION ET PERSPECTIVES

A l'issue de ce premier exercice, il est possible d'affirmer que le dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation a permis d'installer un processus de solidarité entre les 96 départements au bénéfice des personnes reconnues MIE. Cependant, il a été observé que les conseils départementaux se sont diversement approprié le protocole Etat-ADF.

Dans le rapport d'évaluation, les trois inspections ont énoncé des recommandations comme axes de progrès. Leur appropriation souligne une recherche constante dans l'amélioration des procédures d'évaluation mises en œuvre au sein des services départementaux de Protection de l'Enfance.

Pour ce faire, et quelles que soient les incertitudes qui peuvent encore peser sur la suite du dispositif national, la Mission MIE a priorisé l'idée d'une formation nationale portée par l'ENPJJ et le CNFPT INSET d'Angers, au bénéfice des personnels « évaluateurs », qu'ils soient issus des collectivités territoriales ou des associations habilitées.

Des améliorations pourraient également être apportées en terme de lisibilité. Ainsi, des statistiques fiables et précises concernant notamment le nombre de prises en charge et de sorties du dispositif mineurs isolés étrangers seraient un gage d'équilibre au bénéfice de tous.

De plus, les inspections ont préconisé un travail sur les problématiques de la prise en charge éducative des MIE en hébergement et en activités de jour, l'accès aux droits puis au séjour, l'approche internationale et européenne, et enfin le pilotage interministériel.

Les déplacements de la Mission MIE permettent un croisement entre les actualités nationales et les activités présentées localement. Ils apportent aux départements une vision nationale des pratiques (évaluation, orientation puis prise en charge).

La procédure de contestation devant le Conseil d'Etat de la circulaire du 31 mai 2013 étant toujours en cours, l'année 2015 devrait permettre à la Mission MIE de poursuivre son travail selon la décision attendue du Conseil d'Etat.

Enfin, le passage au deuxième exercice s'effectuera sur la base des projections confirmées au comité de suivi du 18 septembre 2014, en tenant compte des informations recueillies auprès des conseils généraux.