

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



1er juin 2013 / 31 mai 2014

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

1er juin 2013 / 31 mai 2014

Sommaire

Historique du dispositif La cellule nationale d'appui	3
2013 - 2014 L'an 1 du premier dispositif national MIE	4 - 5
Action opérationnelle de la Direction de projet MIE	6
La DPMIE initiatrice des premières statistiques nationales sur les MIE	6
Données statistiques	7 - 8
La DPMIE initiatrice d'une harmonisation des pratiques en matière d'évaluation	9
Communication autour des effectifs et statistiques	10
Action relationnelle/parteneriat La DPMIE, soutien aux acteurs du dispositif Communiquer, informer, former	10
La DPMIE force de réflexion et de proposition Evaluation de la minorité et de l'isolement Proposition de formation	11 - 12
Synthèse des débats, propositions et consultations issues du groupe de travail sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement , et le financement financement	13
Réflexion sur la prise en charge	15
Travail interministériel	15
Conclusion et perspectives	16

Historique du dispositif

Le dernier rapport en date sur la question des mineurs isolés étrangers, de leur évaluation et de leur prise en charge est celui d'Isabelle Debré, sénatrice des Hauts de Seine, remis en mai 2010 au Premier Ministre, qui a ensuite investi le ministère de la justice en décembre 2010 de la coordination de l'action de l'Etat en direction de ces jeunes, en lien avec les conseils généraux. Cette mission s'est traduite par la mise en place à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse d'une direction de projet.



Une plateforme interministérielle

Les associations, comme l'ensemble des acteurs souhaitent ardemment la désignation d'un interlocuteur unique chargé de la « problématique mineurs isolés étrangers ».

Plutôt que d'envisager la création ex nihilo d'un département interministériel dédié, nous proposons la création d'une plateforme interministérielle.

Parce que le Ministère de la Justice, au travers de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, est chargé de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre et parce que c'est d'abord un magistrat qui est saisi lorsqu'un mineur isolé étranger est identifié, nous proposons que cette plateforme interministérielle soit pilotée par la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. *(rapport sénatorial Isabelle Debré mai 2010)*

Cette dernière a entrepris un travail de concertation au niveau national et territorial, et a engagé une réflexion sur les aspects financiers de la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le sens d'un allègement et d'une meilleure répartition de la charge des conseils généraux.

Les mineurs isolés étrangers relèvent en effet de la compétence des départements puisqu'ils entrent dans le droit commun de la protection de l'enfance, comme le précise l'article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles s'agissant d'enfants « privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille ».

Afin de déterminer des solutions pérennes de prise en charge, des discussions se sont tenues entre l'Etat et les départements, représentés par l'Assemblée des départements de France, dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le ministère de la justice.

A l'issue de ces discussions, de nouvelles modalités d'organisation ont été arrêtées et formalisées dans un protocole signé par l'Etat (ministère de la

justice, ministère des affaires sociales et de la santé et ministère de l'intérieur) et l'Assemblée des départements de France le 31 mai 2013. Il est complété par une circulaire de la Garde des Sceaux à l'attention des parquets et d'un protocole d'évaluation de l'âge et de l'isolement.

Pour assurer le suivi du dispositif, la Garde des Sceaux a installé un comité composé de représentants des signataires du protocole, ministères et départements, ainsi que de représentants d'associations et de magistrats.

La cellule nationale d'appui

Une cellule nationale a été mise en place à la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Elle est chargée de l'appui aux parquets par la communication des éléments qui permettront l'orientation des mineurs isolés étrangers dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance. Elle assure également le recensement des MIE par le recueil des informations auprès des conseils généraux, et l'exploitation des données, la coordination de la procédure d'évaluation permettant de s'assurer de la minorité et de l'isolement des jeunes étrangers se présentant. La cellule est sollicitée par l'ensemble des parquets pour une demande d'orientation après confirmation de la minorité et de l'isolement. Elle peut être amenée à proposer un maintien sur le département ou une orientation (2473 maintiens et 1569 orientations sur 12 mois).

Le dispositif poursuit trois objectifs

- limiter les disparités entre les départements, s'agissant des flux d'arrivée des jeunes évalués mineurs et isolés, par leur réorientation sur l'ensemble du territoire selon la clé de répartition proposée par l'ADF (le pourcentage des jeunes de moins de 19 ans vivant sur chaque département)

- apporter aux jeunes toutes les garanties liées à la nécessaire protection de leur intérêt et au respect de leurs droits.

- homogénéiser les pratiques des départements lors de la période de mise à l'abri, évaluation et orientation des jeunes, cette période étant destinée à s'assurer de leur minorité et de leur situation d'isolement sur le territoire français, qui sont les conditions de leur prise en charge par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

2013-2014, l'an 1 du premier dispositif national MIE

La cellule d'appui a été installée dès lendemain de la signature de la circulaire, mais n'a atteint une composition stable et suffisante qu'à partir de janvier 2014. Durant les sept premiers mois, plusieurs agents se sont succédés, y compris à la tête du dispositif, pour pallier le manque de personnel et répondre néanmoins aux sollicitations quotidiennes.

tout était à construire

Une base de données a été conçue et mise en œuvre par le service informatique de la PJJ tenant compte des attentes de la DPMIE. En raison de la nouveauté du dispositif, il fut difficile d'anticiper les besoins quant à cet outil, qui a connu quelques évolutions les mois suivants.

Il a également fallu affiner les contacts, consolider les relations déjà établies par la Direction de projet avec les conseils généraux et plus particulièrement les services en charge des MIE.

FAQ

Répondant aux sollicitations de l'ensemble des acteurs du dispositif, les chargées de mission de la cellule assistées d'une cadre déconcentrée ont élaboré une Foire aux Questions qui a été mise en ligne en janvier 2014 sur le site justice.gouv.fr

Par ailleurs, des articles sont parus dans des revues spécialisées afin de présenter le dispositif, le faire connaître et assurer ainsi une meilleure compréhension des actions menées par la DPMIE (Les cahiers du travail social n°74, Avenirs, Lettre des cadres, JDJ ...).

Comme tout nouveau dispositif, il a du faire face à diverses réactions de la part des acteurs engagés dans le protocole (conseils généraux, parquets, juges des enfants, associations...).

un premier semestre tendu

Tensions identifiées au cours du premier semestre:

- tensions politiques

Proposition de loi Arthuis examinée les 12 février et 28 mai 2014 au Sénat. 2 articles irrecevables dont celui qui impute le coût de la prise en charge des MIE à l'Etat. Les articles mis au vote ont été rejetés, y compris l'art. 6 proposant la mise en place d'un fichier national biométrique.

Courriers des PCG Un premier semestre marqué par la polémique sur les chiffres : la première estimation de 1500 MIE annuel a été comprise comme un quota indépassable. Dès le mois de septembre, des Présidents de CG contestent l'augmentation annoncée des prises en charge, la défiance s'installe, le fonctionnement de la cellule nationale n'est pas compris.

- tensions juridiques

Recours contre la circulaire

12 départements ont déposé un recours : le jugement au fond du Conseil d'Etat est attendu pendant l'été 2014

Référé-suspension Par ordonnance du 10 mars 2014, le Conseil d'Etat a rejeté pour défaut d'urgence la requête en référé suspension de la circulaire, introduite par 5 départements parmi les 12

Arrêtés Depuis le début du dispositif 11 départements ont pris des arrêtés de suspension d'accueil des MIE dont 3 sont en cours à ce jour ; certains ont été suspendus par décision en TA, d'autres après interpellation de la Préfecture, d'autres par retrait, définitif ou temporaire.

- tensions financières

Les départements attendent une contribution plus importante de l'Etat avec un remboursement supérieur à 5 jours pour l'évaluation, et une participation à la prise en charge après évaluation.

-tensions opérationnelles

A partir de janvier, les courriers des PCG, comme les contacts avec les DEF font état de la saturation des dispositifs d'accueil en protection de l'enfance (ASE, urgence, hébergement), de la nécessité d'une prise en charge différenciée plus adaptée aux besoins d'une population adolescente, et d'un soutien financier de l'Etat à la prise en charge.

une évaluation avancée

Le comité de suivi qui s'est tenu à deux reprises en 2013 a mis à jour plusieurs difficultés :

- une grande disparité dans la durée et les modalités d'évaluation de la minorité et de l'isolement du mineur avec un recours plus ou moins important à l'expertise osseuse. Les procédures de vérification des documents détenus par le mineur menées par le référent fraude documentaire en préfecture apparaissent également complexes à mettre en œuvre dans ce délai ;

- la question de la participation financière de l'Etat lors de la phase d'évaluation, l'enveloppe de



10,4 millions d'euros pouvant potentiellement être consommée en moins de dix-huit mois.

- le suivi statistique de ces jeunes, l'ADF souhaitant une modification des articles R 1614-28 à R 1614-35 du code général des collectivités territoriales relatifs à l'outil statistique. Il en est de même s'agissant de la modification de l'annexe au décret du 28 février 2011 régissant la transmission des informations aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'observatoire national de l'enfance en danger.

- la prise en charge des jeunes mineurs isolés devenus majeurs par les départements qui relève d'une compétence facultative de ces derniers et les modalités de leur admission au séjour (application des articles L 313-11 2bis et L 313-15 du CESEDA et circulaire du 28 novembre 2012).



Anticipant la nécessité d'adapter le dispositif au vu des premiers mois de fonctionnement, le protocole prévoyait le lancement d'une évaluation confiée à l'inspection générale des services judiciaires, à l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de l'administration à échéance de un an. Mais c'est le 6 janvier 2014 que les ministres ont donné mission aux inspections générales de procéder à l'évaluation du dispositif, selon cinq axes :

Expliciter le flux de mineurs isolés étrangers : Il conviendra d'apporter tous les éléments utiles permettant d'expliquer le nombre de mineurs isolés pris en charge et le flux constaté. Il sera également opportun d'évaluer la clé de répartition retenue, et les modalités du suivi des mineurs. Enfin, la question particulière des jeunes majeurs isolés devra être analysée au regard notamment de leur prise en charge au titre du contrat jeune majeur et des perspectives de leur régularisation.

Améliorer le fonctionnement du dispositif : en s'interrogeant sur la procédure d'évaluation par les conseils généraux, le délai de cinq

jours, la formation des acteurs locaux, l'articulation entre le conseil général d'arrivée du mineur, le parquet territorialement compétent, la cellule nationale d'orientation et le conseil général de destination.

Etudier le coût prévisionnel du dispositif à moyen terme et notamment celui de la période d'évaluation.

Identifier les solutions permettant d'améliorer le suivi statistique de ces jeunes. Les modifications réglementaires éventuellement proposées devront s'accorder avec le droit positif en matière de discrimination ainsi qu'avec les exigences communément admises de la commission nationale informatique et liberté, dans la perspective d'un éventuel fichier dédié.

Proposer des modalités organisationnelles visant l'évaluation de la santé médicale et l'intégration d'une prise en charge sanitaire spécifique conformément au Plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale selon lequel « dans le cadre d'une évaluation de la situation médicale des mineurs isolés étrangers, une prise en charge sanitaire spécifique sera proposée ».

La question du retour devra être abordée. Il apparaît que cette solution en pratique est mise en œuvre pour un nombre de jeunes extrêmement faible, alors qu'elle pourrait être davantage préconisée. Le travail avec les pays d'origine des enfants mérite d'être approfondi afin de sensibiliser les autorités locales dans les pays où cela semble possible compte tenu de la situation.

Les analyses et propositions étaient attendues avant le 15 avril 2014.

Acette date, les inspections ont produit un rapport d'étape, essentiellement descriptif et statistique.

Le rapport final présentant l'ensemble des préconisations est annoncé pour le 30 juin, le prochain Comité de suivi est programmé en septembre et en attendant, les mineurs sont orientés selon la clef de répartition retenue.

Enfin, la recherche d'une harmonisation des pratiques, l'implication de l'Etat et la solidarité interdépartementale ont permis la prise en charge de mineurs en attente depuis des mois

Rapport d'évaluation
Note d'étape avril 2014

Action opérationnelle de la Direction de projet MIE

Missions :

recensement des jeunes évalués mineurs et isolés dans le cadre de la circulaire
coordination de la procédure d'évaluation

Lors de la mise en place du dispositif, afin d'informer les départements du nombre de jeunes qu'ils allaient être amenés à prendre en charge sur une année, les différents acteurs ont tenté d'estimer le nombre de jeunes évalués mineurs et isolés par an sur l'ensemble du territoire (1500 MIE). Dès le 1^{er} comité de suivi, en juillet 2013, au vu des sollicitations et des remontées d'information des départements, il est apparu clairement que cette estimation était nettement trop faible. Au comité de septembre, les cibles qui avaient été communiquées aux départements ont été doublées sur la base des observations de la cellule nationale durant les 3 premiers mois : moyenne 250 jeunes évalués mineurs et isolés par mois. En novembre, cette moyenne observée par la cellule était de 310, puis fin décembre de 335. Ce dernier calcul a été présenté au comité de suivi de janvier qui a acté le passage au chiffre de 4020 jeunes évalués mineurs et isolés par an (moyenne mensuelle de 335 jeunes MIE). Le nombre moyen mensuel de jeunes évalués mineurs et isolés semble s'être stabilisé fin décembre 2013, garantissant presque que l'effectif cible annuel présenté le 9 janvier n'allait pas être dépassé.

Ces observations de la population de jeunes évalués mineurs et isolés n'ont été possibles que par l'utilisation quotidienne de la base de données. C'est grâce à cet outil que la cellule peut produire un certain nombre de statistiques à l'échelle nationale, basées sur une vraie expérience et des données vérifiables, ce qui est une réelle avancée dans la connaissance du public MIE en France. (p 7 et 8)

Ainsi entre le 1^{er} juin 2013 et le 31 mai 2014, la cellule a eu connaissance de 4042 situations et a proposé des réorientations pour 1569 jeunes. Cela a conduit 15 départements à accueillir plus de 80 jeunes sur l'année, 13 entre 50 et 79, 24 entre 30 et 49, 33 entre 10 et 29, et 11 départements moins de 10 jeunes. L'objectif de rééquilibrage de la charge des départements prévu par la circulaire du 31 mai 2013 s'est donc bien concrétisé par cette solidarité nationale.

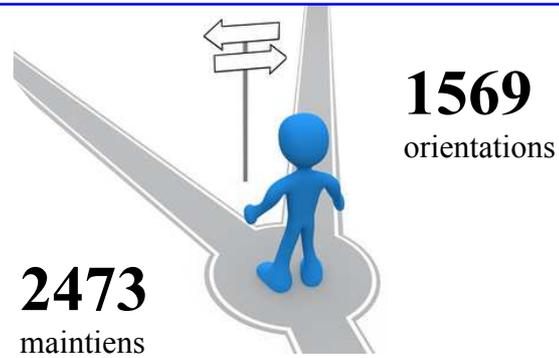
La DPMIE initiatrice des premières statistiques nationales sur les MIE.

Effectif cible et places occupées au 23/06/14 - Cellule MIE

Département	Cible de répartition (pourcentage de la population de moins de 19 ans)	Effectif cible annuel à flux égal (soit environ 335 situations communes / mois = 4020 situations / an) *	Effectif cible sur 18 mois à flux égal (soit environ 335 situations communes / mois = 5380 situations / an) *	Places occupées selon les critères de la cellule (moins les fugueurs et diverses autres)
Ain	1,03%	41	55	40
Aisne	0,91%	37	49	33
Allier	0,47%	19	25	17
Alpes-de-Haute-	0,20%	8	11	7
Alpes-Maritimes	1,53%	62	82	51
Ardèche	0,47%	19	25	17
Ardennes	0,46%	18	23	15
Ariège	0,21%	8	11	7
Aube	0,46%	18	23	15
Aude	0,52%	21	28	20
Avignon	0,38%	15	20	14
Bas-Rhin	1,72%	69	92	54
Bouches-du-Rhône	3,12%	125	167	105
Calvados	1,11%	45	59	39
Canal	0,19%	8	10	7
Charente	0,56%	22	29	19
Charente-Maritime	0,88%	35	47	33
Cher	0,45%	18	24	16
Corse	0,32%	13	17	13
Corse-du-Sud	0,19%	8	10	7
Côte-d'Or	0,81%	33	43	28
Côtes d'Armor	0,99%	39	51	32
Creuse	0,19%	8	10	7
Deux-Sèvres	0,58%	23	30	21
Dordogne	0,54%	22	29	19
Doubs	0,86%	34	45	30
Drôme	0,79%	32	42	29
Essonnes	2,18%	87	115	75
Eure	1,01%	41	54	35
Eure-et-Loir	0,71%	29	38	25
Finistère	1,38%	55	74	49
Gard	1,12%	45	59	39
Gers	0,28%	11	14	9
Gironde	2,23%	90	120	78
Haut-Rhin	1,19%	48	64	42
Hauts-Corces	0,22%	9	12	9
Hauts-Garonnes	1,98%	79	105	73
Hauts-Loire	0,34%	14	18	11
Hauts-Normandie	0,27%	11	14	10
Hauts-Seine	0,38%	15	20	15
Hauts-Savoie	1,22%	49	65	43
Hauts-Vienne	0,52%	21	28	19
Hauts-Alpes	0,24%	10	13	8
Hauts-Pyrénées	0,31%	12	17	12
Hauts-de-Seine	2,58%	104	138	92
Hérault	1,58%	64	85	55
Ile-de-France	1,67%	67	90	58
Indre	0,32%	13	17	12
Indre-et-Loire	0,92%	37	49	33
Isère	2,05%	82	110	73
Jura	0,41%	16	21	15
Landes	0,55%	22	29	19
Loire-Char	0,56%	22	29	19
Loire	1,19%	48	64	44
Loire-Atlantique	2,14%	85	113	77
Loiret	1,07%	43	57	33
Lot	0,23%	9	12	8
Lot-et-Garonne	0,47%	19	25	17
Lozère	0,11%	4	5	4
Maine-et-Loire	1,34%	54	72	51
Manche	0,78%	31	41	28
Marne	0,99%	39	51	33
Mayenne	0,51%	21	27	18
Meurthe-et-Moselle	1,19%	48	64	42
Meuse	0,39%	16	21	14
Morbihan	1,11%	45	59	40
Moselle	1,59%	64	85	55
Nièvre	0,29%	12	16	11
Nord	4,52%	182	242	152
Oise	1,41%	57	75	50
Oise	0,45%	18	24	17
Paris	2,99%	119	158	101
Pas-de-Calais	2,52%	101	133	90
Puy-de-Dôme	0,92%	37	49	33
Pyrénées-Atlantiques	0,94%	38	50	34
Pyrénées-Orientales	0,86%	34	45	30
Rhône	2,88%	116	154	103

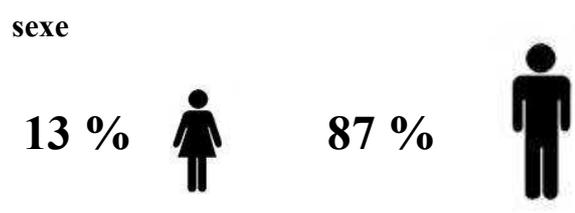
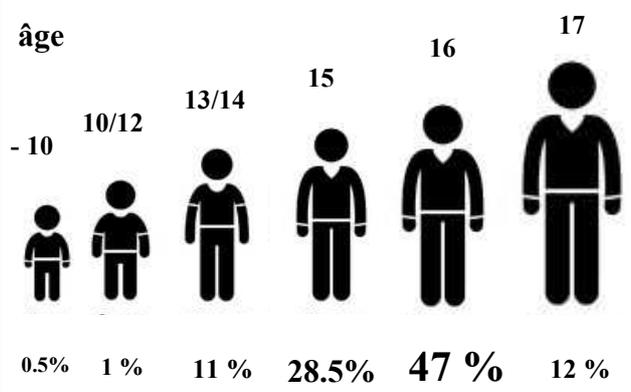
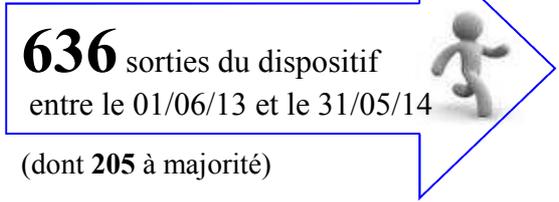


* il n'est pas possible de parler de nombre de jeunes car 47 d'entre eux ont été évalués MIE par plusieurs départements sur la période du 01/06/13 au 31/05/14

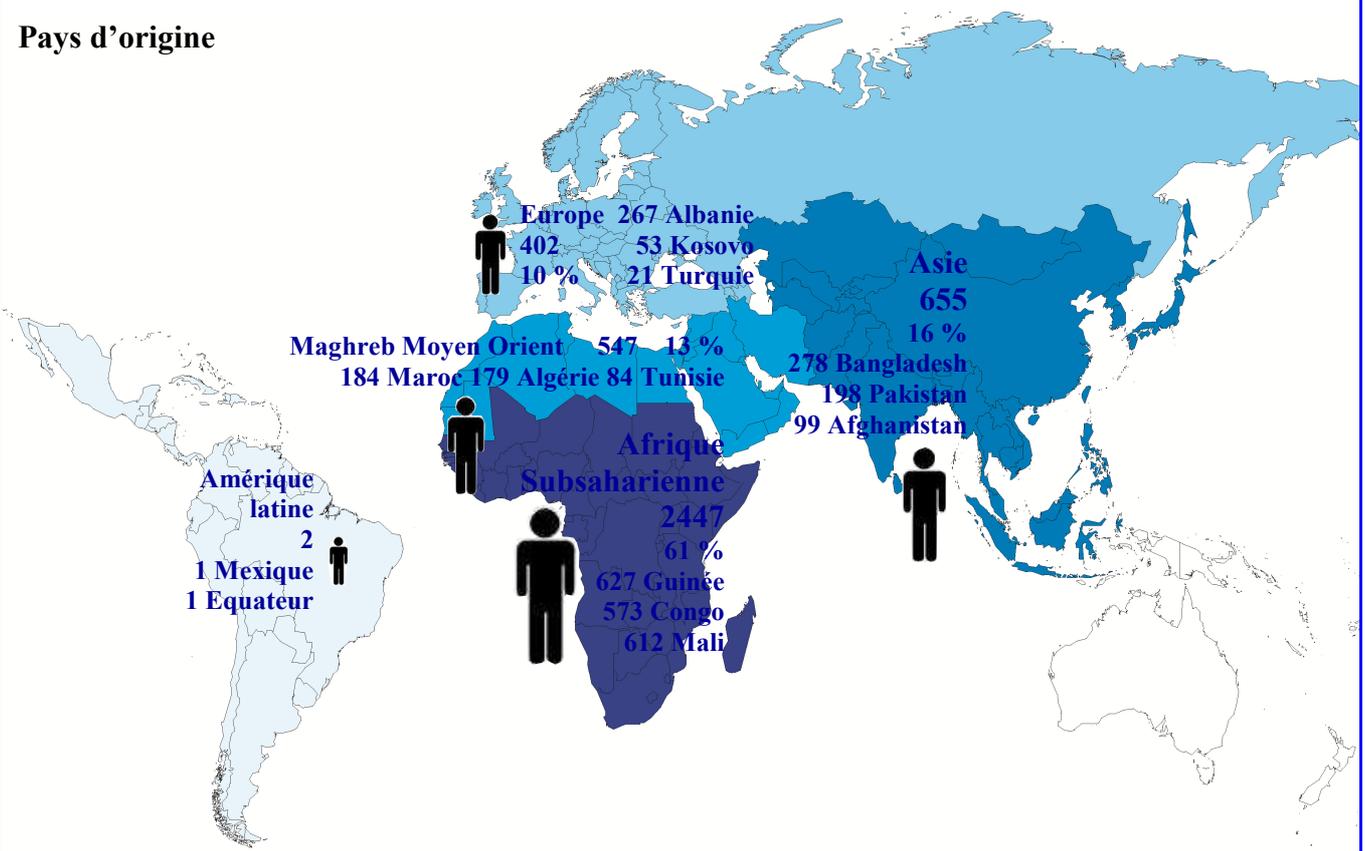


La cellule a conscience que l'orientation d'un jeune peut conduire à « ajouter de l'exil à l'exil » dans certaines situations et limite autant que possible les orientations au profit des maintiens.

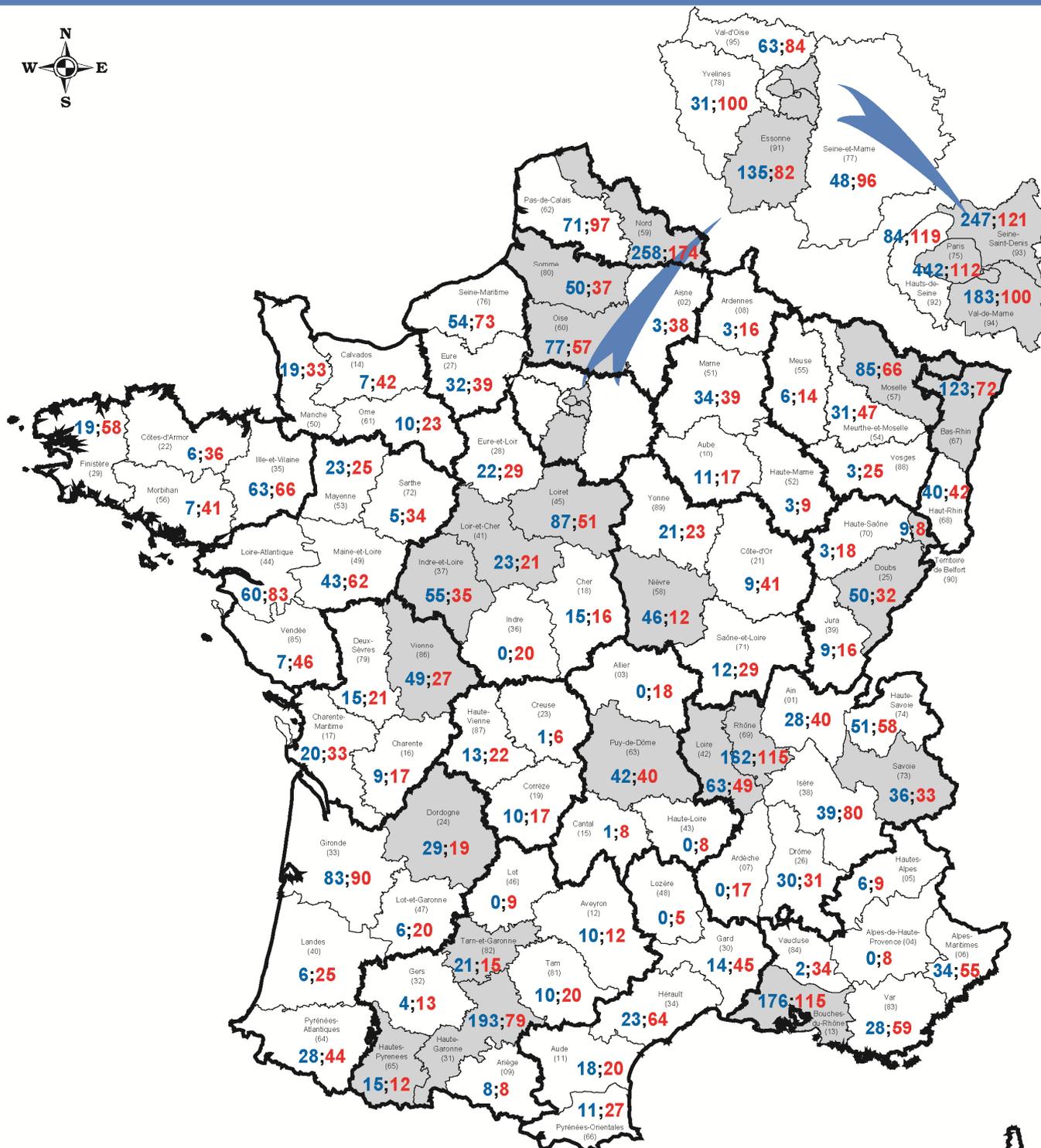
3406 présents au 31/05/2014



Pays d'origine



Nombre de jeunes évalués mineurs et isolés par département : arrivées spontanées et accueils à long terme (maintenus ou orientés) entre le 1er juin 2013 et le 31 mai 2014



La DPMIE initiatrice d'une harmonisation des pratiques en matière d'évaluation

L'évaluation étant la clé d'entrée du dispositif de protection de l'enfance, elle se doit d'être fiable et homogène sur l'ensemble du territoire pour garantir tant le respect du droit des personnes se présentant comme MIE que d'éviter l'intrusion de filières capables d'identifier des failles sur certains territoires.

La DPMIE qui s'est vu confier la mission d'harmoniser les pratiques des départements lors de la période de mise à l'abri, évaluation et orientation des jeunes a pu constater que le protocole d'évaluation unique, même accepté par la majorité des départements, a été mis en place de manières différentes.

Certains parquets transmettant les rapports d'évaluation correspondant aux situations pour lesquelles ils saisissent la cellule, cette dernière a pu avoir un aperçu assez large des pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement. Les chargées de mission ont été amenées à échanger avec les parquets et les conseils généraux lorsque des incohérences apparaissaient dans les évaluations sociales mais également lorsqu'il semblait que tout ou partie du protocole n'était pas respecté (par exemple : utilisation exclusive des examens d'âge, recueil simple des déclarations du jeune sans regard critique...).

C'est forte de ces constats, que la DPMIE a proposé au comité de suivi du 9 janvier 2014 le lancement d'un groupe de travail sur la question de l'évaluation de la minorité et de l'isolement dont les travaux seront détaillés plus loin.



Par ailleurs, la pratique a amené la DPMIE à observer deux phénomènes impactant le dispositif : un phénomène de **nomadisme des jeunes** ainsi que des **entrées dans ce dispositif de protection de l'enfance de jeunes manifestement majeurs**. Le constat a pu être fait qu'un certain nombre de jeunes évalués mineurs et isolés fuguait d'un département ou le quittaient suite à une main levée et réapparaissaient sur un autre quelque temps après.

La cellule l'identifie en général lors de la transmission de données par des conseils généraux ou lors d'une sollicitation d'un parquet ; mais entre temps, le jeune peut s'être présenté dans un autre département pour évaluation.

A titre d'exemple :

Moussa X a été évalué mineur et isolé par le département de la Gironde en septembre 2013, il y a été maintenu sur proposition de la cellule nationale.

En novembre 2013, le Parquet de Lille nous sollicite pour ce même jeune homme sans savoir qu'il a été évalué auparavant par la Gironde. La cellule propose alors une orientation vers la Gironde.

En mai 2014, le Conseil général des Bouches du Rhône nous transmet la liste des jeunes à sa charge ou mis à l'abri depuis le 1^{er} juin 2013 : Moussa X y apparaît comme fugueur avant la fin de son évaluation.

Le constat a également été fait que les données transmises par les Conseils généraux peuvent faire apparaître certains jeunes évalués majeurs ou non isolés ou ayant fugué au cours de l'évaluation. En ce qui concerne les jeunes majeurs, la cellule peut être amenée à en informer le parquet qui la sollicite si ce jeune se présente sur son département.

L'absence actuelle de vérification risque de mettre à terme en péril le dispositif et de se retourner contre les intérêts des mineurs

Rapport d'évaluation
Note d'étape avril 2014

Cette première année a permis de mettre en lumière que de nombreux majeurs tentaient d'entrer dans le dispositif (plus de la moitié des jeunes qui se présentent comme MIE). Il est probable que des jeunes de plus de 18 ans aient été évalués mineurs et isolés malgré la mise en œuvre du protocole et se trouvent actuellement pris en charge dans le dispositif de protection de l'enfance. Ce constat amène à s'interroger quant à la nécessité d'une base plus ou moins complète de l'ensemble des jeunes se présentant MIE.

Par ailleurs, toujours dans une logique de centralisation et de partage des données, les informations, qui ont pu remonter des parquets et conseils généraux quant aux éventuelles filières, ont été transmises au service concerné du Ministère de l'Intérieur.

Communication autour des effectifs et statistiques

Les premiers mois du fonctionnement de la cellule ont été marqués par la suspicion autour des chiffres et des modalités de distribution des effectifs : pour fluidifier les relations avec les différents acteurs du dispositif, assurer la transparence du comptage des effectifs et des procédures, et permettre à chacun de disposer de données actualisées, une page internet du site du ministère de la justice a été dédiée aux mineurs isolés étrangers. Des informations générales y sont transmises et le tableau des effectifs y est actualisé toutes les semaines, permettant aux départements de suivre les évolutions.

La cellule a également créé un document de données générales actualisé chaque mois permettant un état des lieux à un instant T.

Comme indiqué précédemment, Foire aux questions et articles spécialisés ont été conçus pour partager au mieux le fonctionnement et les enjeux du dispositif.

Mais l'essentiel du travail du second semestre a consisté à nouer des relations suivies avec les acteurs locaux

Action relationnelle/partenariat La DPMIE, soutien aux acteurs du dispositif

Missions : *Coordination de la prise en charge et appui aux acteurs impliqués, appui aux Parquets, participation avec les ministères concernés à la lutte contre la fraude documentaire et les réseaux de l'immigration clandestine, travail en lien avec les DIR et DT*

Communiquer / Informer / Former

Juridictions : La cellule est intervenue dans des réunions d'information pour présenter le dispositif aux magistrats : réunion nationale des parquets mineurs (décembre 2013), présentation aux nouveaux chefs de cours et de juridictions (février et mars 2014), Assemblée générale de l'AFMJF (mai 2014), rencontre JE Cour Appel Paris (mai 2014). La cellule a également été amenée à rencontrer certains magistrats au cours des réunions rassemblant les différents acteurs des départements ou dans le cadre du groupe de travail sur l'évaluation.

Les interlocuteurs naturels de la cellule sont les parquets mais la cellule a été amenée à adapter ses pratiques selon les juridictions et à proposer ainsi des orientations directement aux juges des enfants (lorsque l'évaluation est amenée à durer plus de 13 jours et que le parquet a saisi le juge des enfants). Cette solution a été retenue pour ne pas alourdir le travail des magistrats en multipliant les navettes entre cellule – parquet – juge des enfants.

La cellule a pu constater que, lorsque les parquets transmettent les rapports d'évaluation au moment de la sollicitation, l'orientation peut être facilitée par les éléments déterminants fournis dans l'évaluation.



Conseils généraux : Au fil des mois, des relations de confiance se sont créées avec les départements, et ce malgré les tensions opérationnelles existantes sur le terrain en raison de la saturation des dispositifs de prise en charge, la cellule étant l'interlocuteur central du dispositif.

Pour prendre en compte certaines réalités du terrain dans les départements, la cellule a été amenée à tenir compte des situations pour lesquelles elle n'avait pas été saisie par les juridictions.

La cellule s'est déplacée lors de réunions institutionnelles pour présenter le dispositif aux acteurs départementaux et répondre aux interrogations, dans le but de faciliter le dialogue (Bretagne, Rhône-Alpes, Manche octobre 2013, Grand Centre décembre 2013, Val-de-Marne février 2014, Seine-et-Marne mars 2014, Seine-St-Denis janvier 2014, Somme, Gard et Lozère avril 2014, Hérault avril 2014, Aisne mai 2014, Grand Nord juin 2014, Bouches du Rhône juillet 2014...). Ces contacts directs avec les départements ont été complétés par les réponses faites aux courriers adressés à la Ministre par les présidents de conseils généraux (plus d'une cinquantaine de courriers) et les nombreux échanges téléphoniques, directement liés ou non à des orientations en cours.

Certaines de ces réunions ont abouti à de réelles transformations du système de protection des MIE sur certains départements et ont permis à des acteurs qui s'étaient un peu perdus de vue de recréer un lien fort et de mettre en place des organisations plus efficaces et fluides, notamment par le biais de conventions et protocoles.

Enfin, la cellule a été amenée à communiquer de manière groupée à l'ensemble des conseils généraux (modifications des effectifs cibles, demandes de tableaux de suivi, informations concernant la santé...)

Relations en interne PJJ : Cabinet/Comité de Direction/ENPJJ/ Directions déconcentrées

La Direction de Projet MIE est devenue Mission après le départ de Laurence Vagnier en novembre 2013, mais est restée rattachée au Cabinet de la DPJJ, avec participation du chef de projet au CODIR et au Comité de Direction National. Il s'agissait néanmoins de préparer l'inclusion de la mission dans l'organigramme de la sous-direction des missions, dans un fonctionnement courant plus éloigné de la direction de la PJJ.

La lettre de mission a été présentée en CDN, avec appel à participation aux collègues de direction interrégionaux ou territoriaux selon les besoins.

Le positionnement de la DPJJ dans ce dispositif a été reprecisé, invitant les directeurs territoriaux à investir la fonction de coordination des acteurs de la justice des mineurs, notamment à travers l'animation de comités de pilotage locaux. Cette mission a dans un premier temps été considérée comme une occasion supplémentaire pour la PJJ de « prendre des coups », avant progressivement d'être investie.

Les relations avec le cabinet de la Ministre sont fluides et confiantes ; le chef de projet a été associé à tous les moments forts de la période, tel que la préparation des débats au Sénat pour la PPL Arthuis, ou les discussions interministérielles concernant la budgétisation du dispositif.

Les chargés de mission de la cellule ont été amenés à intervenir dans des sessions de formation proposées par l'ENPJJ sur le thème des MIE, dans deux Pôles territoriaux et au site central.

Etat :

La PJJ identifiée comme coordinatrice du dispositif a été amenée à gérer la totalité des problématiques qui ont émergé malgré le caractère interministériel du dispositif, ce qui a pu le fragiliser. Cependant, au cours du dernier trimestre de cette première année, la DPMIE a pu commencer à

échanger de manière concrète avec différentes directions du Ministère de l'Intérieur (problématique des filières et des réseaux), la Direction de la Santé (virus Ebola) et la Direction du Budget.

Europe :

La DPMIE a manqué de temps et de disponibilité pour investir les travaux européens concernant les MIE et plus globalement les problématiques migratoires.

Il faut néanmoins noter l'accueil d'une délégation hollandaise, une participation à un colloque européen à Bruxelles, et une réunion de travail du Bureau européen d'appui pour l'asile (EASO) à Malte.

Acteurs associatifs :

La DPMIE a participé à diverses réunions, rencontres et colloques (InfoMIE, ONED, FTDA, UNIOPSS, Institut protestant de Saverdun). Diverses associations ont également participé au groupe de travail sur l'évaluation : Addap 13, SAMI Foyer Notre Dame, Themis, COS, Croix Rouge française. Cela a permis d'ouvrir le champ de la réflexion à des acteurs présents dans le domaine des MIE mais non signataires du protocole.

La DPMIE, force de réflexion et de proposition

La DPMIE a une mission d'appui au développement de bonnes pratiques dans l'accueil, l'orientation et la prise en charge des jeunes.

C'est dans cette optique que le personnel de la DPMIE a été amené à proposer diverses actions, à être à l'origine de certaines rencontres.

Trois grandes réflexions ont été menées : l'une sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement, une autre sur le financement du dispositif, et enfin la dernière sur la prise en charge des jeunes évalués mineurs et isolés. De tout cela a découlé une réflexion sur le travail interministériel qui reste à construire et sur la formation des personnels évaluateurs.



Evaluation de la minorité et de l'isolement

L'ensemble des personnes sollicitées a répondu du présent à chacune des quatre réunions et a semblé satisfait de la capacité d'échange du groupe. Les thématiques dégagées et étudiées étaient :

- le contenu et les modalités de l'évaluation,
- l'articulation entre l'évaluation sociale, les examens d'âge et la fraude documentaire,
- l'interaction entre évaluation et mise à l'abri
- la formation des évaluateurs

Les quatre réunions de ce groupe de travail ont permis de confronter la diversité des points de vue sur la problématique de l'évaluation de la minorité et de l'isolement ainsi que d'aboutir à la conclusion principale que, l'évaluation étant la clé d'entrée du dispositif, elle doit pouvoir empêcher les admissions de majeurs tout comme les « omissions » de mineurs.

Des évaluations succinctes, peu détaillées ou approximatives, qu'elles ne soient que sociales ou comprenant des investigations autres, risquent de permettre à des majeurs d'entrer dans le dispositif de protection de l'enfance. De la même manière et certainement dans une moindre mesure, ce type d'évaluations peut conduire à ce que des mineurs se voient refuser l'entrée du dispositif pour des raisons troubles, peu argumentées.

A ce titre, l'idée de plateformes centralisées et gérées par l'Etat ne devra pas entraîner une réduction de l'évaluation à un simple traitement administratif et policier.

Actuellement, en sus des évaluations sociales menées par les services des conseils généraux ou les associations mandatées, plusieurs types d'évaluations et d'investigations complémentaires peuvent être utilisés : un entretien avec un psychologue, un recueil d'observation du service de mise à l'abri, mais également l'authentification des documents d'identité par le bureau de la fraude documentaire des préfectures ou la PAF, la vérification de l'identité connue par Visabio (dépôt des empreintes permettant de voir si un visa a été délivré à cette personne et sous quelle identité), le contact avec les autorités du pays d'origine, et l'examen d'âge médical (seulement osseux ou plus complet, physiologique) en dernier recours comme préconisé par le protocole national.



Pour ce qui est des réponses pénales en cas de fraude avérée, les réponses devront être individuelles certes mais il faudra surtout rechercher toute information permettant un démantèlement de filière.

Proposition de formation

L'évaluation de la minorité et de l'isolement permet à une personne déclarant être MIE de bénéficier du dispositif de protection de l'enfance, conformément aux engagements internationaux de la France.

Les modalités et procédures d'évaluations se doivent donc d'être homogènes sur l'ensemble du pays, de même qualité, garantissant les mêmes droits aux personnes se présentant sur tel ou tel département, et fiable. Aucun mineur isolé ne doit être laissé sans protection, de même qu'aucun majeur ne doit bénéficier du système de protection de l'enfance.

Les évaluateurs œuvrant sur l'ensemble du territoire doivent avoir le même niveau de connaissances et compétences. Or, le « métier » d'évaluateur n'existe pas en tant que tel et cette fonction est exercée par des intervenants sociaux, des assistants de service social, des éducateurs, des médiateurs-interprètes, des conseillers en économie sociale et familiale...

La mise en place d'une formation dédiée est donc incontournable. Certains acteurs de la sphère MIE forment déjà sur le sujet : prise en charge, demande d'asile des MIE, évaluation de la minorité et de l'isolement, psychotraumatisme...

La DPMIE a réfléchi avec l'ENPJJ à une formation conforme au protocole du 31 mai 2013, qui pourrait être proposée par l'ENPJJ – Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse – à tout acteur du dispositif national (évaluateurs des CG et associations mandatées mais également juridictions, interprètes...).

Les situations des jeunes pour lesquels la minorité est avérée mais dont l'isolement n'est pas certain sont en général identifiées au cours de la prise en charge et posent la question de la capacité et/ou volonté des travailleurs sociaux comme des jeunes de vouloir travailler sur le lien familial, dont l'existence est connu comme étant le principal obstacle à l'obtention d'un titre de séjour. Cette problématique ouvre la question complexe du retour.

Synthèse des débats, propositions et consultations issus des groupes de travail sur l'évaluation de la minorité et de l'isolement, et le financement

L'évaluation :

Nécessité de proposer des évaluations sociales plus solides :

Les évaluations succinctes induisent l'entrée de majeurs, aggravant la saturation du dispositif de protection de l'enfance, facilitent l'utilisation du dispositif par les filières pour des majeurs, amènent certains départements à procéder à de nouvelles évaluations, fragilisent le poids de l'évaluation sociale par rapport aux investigations complémentaires.

Il convient donc de mieux travailler le contenu de l'évaluation :

Quelle valeur juridique de l'évaluation sociale par rapport à l'examen des papiers ou l'examen d'âge ? Quelle définition retenir de l'isolement et comment l'évaluer ?

Développer la formation de tous les acteurs gravitant autour de l'évaluation sociale (proposition de formation ENPJJ)

Intégration d'une approche plus complète de la santé

Plus les évaluations sont claires plus les conclusions sont faciles à restituer aux jeunes et moins elles font l'objet de recours.

Quelle représentation du jeune pendant l'évaluation (avocat, administrateur ad hoc) ?

Quelle forme doit prendre la restitution ?

Adopter une nouvelle répartition des rôles entre Etat et départements :

L'Etat procède à l'évaluation de la minorité et de l'isolement :

Quel statut pour le jeune ? APU, OPP, mise à l'abri systématique ou pas et par quel acteur ?

Création de plateformes où les moyens seraient centralisés pour éviter des évaluations trop longues.

La spécialisation de l'Etat doit aboutir à des réponses globales visant à lutter contre les filières.

Les Départements assurent la prise en charge après l'évaluation.

Quel statut pour le jeune ? OPP, jugement AE, tutelle ?

L'orientation

Maintien d'une répartition géographique des jeunes après évaluation :

Répartir la charge sur l'ensemble des départements (solidarité nationale)

Permettre une prise en charge aux jeunes arrivés dans un département saturé

Eviter la spécialisation des départements et leur permettre de faire évoluer la palette des prises en charge pour ce public.

Mieux répartir les perspectives d'intégration et de régularisation

Centralisation des informations concernant les jeunes se présentant comme MIE

Utilité : éviter la multiplication des évaluations, limiter le nomadisme des jeunes, s'assurer que des majeurs n'entrent pas dans le dispositif de protection de l'enfance

Forme :

- extension de la base de données, dans le cadre de la gestion interne du dispositif pour éviter les doubles évaluations et contrôler l'entrée de majeurs

- création d'un fichier national pour permettre en plus de lutter contre les filières (**effet dissuasif**)

- création d'un fichier biométrique pour répondre aux objectifs précédemment énumérés tout en évitant les changements d'identités avec ou sans papiers et l'amplification des trafics de papiers (**effet dissuasif**)
(article 6 PPL Arthuis rejeté)

Etat des lieux

financement

L'enveloppe qui allait permettre de financer les remboursements des périodes d'évaluation à hauteur de 250€ par jour dans la limite de 5 jours a été déposée à la Direction générale des collectivités locales, au sein du Ministère de l'Intérieur, et gérée par l'ASP.



Agence de Services
et de Paiement

Le nombre de jeunes évalués mineurs et isolés a été sous estimé à la mise en place du dispositif : 1500 situations étaient attendues sur une année alors qu'au 31 mai 2014, plus de 4000 jeunes avaient été évalués mineurs et isolés sur les 12 mois d'activité. De plus, le remboursement concerne les évaluations de tous les jeunes se présentant comme MIE, soit peut-être deux fois plus.

Au 31 mai 2014, l'ASP indique avoir procédé au remboursement de 5 770 000 euros sur 10 365 266 euros suite aux demandes de remboursement transmises par la majeure partie des départements.

Lors du comité de suivi du 9 janvier 2014, le flux de jeunes évalués mineurs et isolés paraissant plutôt stable et pouvant mener à environ 4020 situations de MIE avérés par an, il était clair que l'enveloppe allouée au dispositif ne suffirait pas pour les trois années prévues. Les conseils généraux présents à cette réunion ont donc proposé la formation d'un **groupe de travail** qui s'intéresserait :

- aux futures possibilités de financement du dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation
- à l'idée d'un financement par l'Etat de toute la prise en charge des MIE une fois l'évaluation terminée ou au moins de la prise en charge des MIE au-delà d'un certain nombre d'arrivées par an

La réunion du groupe de travail sur le financement s'est tenue le 27 mars 2014 et a donné lieu à une rencontre avec la Direction du Budget le 15 avril 2014.



Les participants au groupe de travail (conseils généraux du Loiret, de Paris et d'Ille et Vilaine, représentants de l'ADF et de l'AFMJF, Croix-Rouge française, Direction générale de la cohésion sociale, Inspections et Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation) ont axé la réflexion sur les deux thèmes identifiés lors du comité de suivi :

Financement de l'évaluation de la minorité et de l'isolement

Il a été souligné que cette participation de l'Etat au financement de la période d'évaluation est un signe fort de soutien aux départements qui se sentent moins seuls face à la problématique MIE. Il semble de plus que certains acteurs du dispositif soient plus réactifs qu'auparavant même si les pratiques diffèrent toujours autant d'un département à l'autre, d'une juridiction à l'autre (par exemple choix de la saisine des juges des enfants ou des juges de tutelles, choix de ne plus utiliser les examens d'âge, choix de faire des authentications documentaires systématiques, choix de déléguer la fonction évaluation à une association...).

Estimation du budget pour l'évaluation des MIE - à dispositif constant au 31/03/14

Au 31 mars 2014, l'ASP a remboursé 4 150 250 € à un certain nombre de départements.

A la même date, 2900 personnes ont été évaluées mineures et isolées pour 4160 personnes évaluées au total, selon le dernier envoi de l'ASP.

Cela donne un ratio de 69% de MIE parmi le total des évalués, qu'il faut nuancer puisque la cellule sait que certains gros départements (comme Paris par exemple) n'ont demandé le remboursement que pour des jeunes qui ont été mis à l'abri (sans signaler les évaluations qui n'auraient donc duré qu'un jour).

La cellule a donc estimé la **part de MIE parmi les personnes évaluées à 50%**.

Aux 2900 évalués mineurs et isolés de l'ASP, la cellule sait qu'il faut y ajouter environ 550 jeunes (évalués mineurs et isolés par les départements qui n'avaient pas encore demandé de remboursement) = 3450

A ces 3450 MIE, il faut enlever une centaine de situations du Val de Marne (puisque ce dernier a indiqué 319 jeunes suivis dont 319 MIE alors que selon les croisements de données avec le CG, au 31 mars, il y avait au moins 100 MIE de moins) = 3350

Si 3350 personnes sont évaluées mineures et isolées du 1^{er} juin 2013 au 31 mars 2014 (10 mois), en appliquant le ratio de 50%, cela veut dire que **6700 personnes se sont présentées comme MIE et ont été évaluées sur ces 10 mois**.

(Sur 12 mois, cela pourrait être 8040 personnes évaluées.)

L'ASP montre que 4160 personnes ont été évaluées en 17054 jours. **Une évaluation se fait donc en moyenne en 4 jours.**

Sur 10 mois, 6700 évaluations x 4 jours x 250€ = 6 700 000€

Sur 12 mois, la somme nécessaire pourrait être de (6 700 000 x 12) / 10 = 8 040 000€

Les départements déplorent les délais d'évaluation souvent bien plus longs que 5 jours du fait d'investigations complémentaires, les frais d'accueil pesant entièrement sur les départements au-delà des 5 jours. Lorsque cet allongement de la période d'évaluation est dû à la non diligence de services de l'Etat, signataires du protocole du 31 mai 2013, on pourrait imaginer des pénalités financières.

Les conseils généraux sont également sceptiques quant à leur capacité à mener des investigations sur la minorité, leur cœur de métier étant l'évaluation du danger encouru par des mineurs déjà identifiés comme tel. La notion d'isolement et la valeur de l'examen d'âge médical sont questionnées.

Le flux qui s'est avéré plus que doublé par rapport à l'annonce du 1^{er} juin 2013 semble aujourd'hui se stabiliser mais cela a pesé sur les dispositifs d'évaluation, et embolisé la quasi-totalité des dispositifs de protection de l'enfance, d'autant plus que les accueils ne pouvaient être anticipés, budgétisés.

La lutte contre les filières doit s'intensifier et les services de l'Etat se concerter.

Financement de la prise en charge

Les membres du groupe de travail déplorent les délais trop longs en matière de régularisation ainsi que les réponses qui diffèrent d'un territoire à l'autre, d'une époque à une autre. Ce dispositif est ressenti comme une « fabrique de clandestins ». La situation des MIE qui deviennent majeurs au cours de leur prise en charge par une ASE doit être clarifiée et harmonisée. Les départements acceptent d'accueillir, à la demande de l'Etat, qui devrait agir en contrepartie afin que le travail des conseils généraux ne soit pas réduit à néant à 18 ans.

Du fait que les flux ne sont pour l'instant pas maîtrisés par les ministères en charge de ces questions, les responsabilités en terme d'évaluation et de prise en charge des MIE devraient être partagées. On pourrait ainsi imaginer qu'au-delà d'un certain seuil (par exemple 4000 nouveaux jeunes évalués mineurs et isolés par an), l'Etat financerait les prises en charge à venir.

La saturation des dispositifs traditionnels de prise en charge doit amener à s'interroger sur de nouveaux modes de prise en charge adaptés aux profils les plus communs des mineurs isolés étrangers. L'Etat devrait soutenir cette réflexion, en proposant des contreparties financières par exemple.

Enfin, la recherche d'autres sources de financement, pour l'évaluation comme pour la prise en charge, est incontournable. Des fonds européens pourraient être demandés (participation à une réunion organisée par la Direction Générale des Etrangers en France le 23 avril 2014 sur la mobilisation des Fonds Sécurité Intérieure et Asile Migration et Intégration).



Réflexion sur la prise en charge

Au vu des tensions qu'a connues le dispositif (arrivée massive de jeunes, saturation des dispositifs de protection de l'enfance imputable aux MIE...) il n'a pas été possible de former un groupe de travail sur cette question, les Présidents des conseils généraux ayant fait valoir lors du comité de suivi de janvier leur expérience dans ce domaine, qui ne nécessitait pas pour l'instant de s'y attarder.

Un appel à contributions écrites sur les pratiques de prise en charge a été lancé auprès de tous les départements et des fédérations d'associations mais peu de témoignages ont été recueillis.

Au cours des différentes rencontres, il est cependant ressorti que la prise en charge « classique » ASE ne convenait pas à tous les MIE et que certains d'entre eux, proches de la majorité en général et bien souvent autonomes, pouvaient être accueillis dans des structures plus ouvertes, voire des appartements.

S'ajoute à cela la problématique de la formation : les MIE, arrivant pour la plupart après 16 ans, veulent s'inscrire rapidement dans un parcours d'insertion professionnelle, ce qui suppose des prises en charge spécifiques, adaptées.

L'Observatoire national de l'enfance en danger, que la DPMIE a rencontré, a confirmé le besoin des départements d'échanger et de rechercher de nouveaux modes de prise en charge au-delà de l'urgence, intégrant un véritable projet éducatif.

Mais ce sujet reste devant nous et les différents acteurs ont conscience de la nécessité de se pencher sur cette question, afin d'investir dans une prise en charge adaptée aux besoins.

Travail interministériel

Missions : exploitation des données centralisées avec les ministères concernés

L'absence de référent identifié dans les ministères signataires, à part les participants au Comité de suivi, n'a pas permis d'engager un travail suivi d'exploitation des données et éléments recueillis par la cellule.

Les renseignements issus des conseils généraux ou parquets concernant les filières ont été transmis à l'Intérieur, sans qu'il soit possible de connaître les suites de leur exploitation.

Par ailleurs, on peut espérer une meilleure contribution du ministère des Affaires Etrangères dans des collaborations bilatérales.

Conclusion

Perspectives

Cette première année durant laquelle la cellule a accompagné les départements dans la mise en œuvre de leur mission d'accueil, de mise à l'abri et d'évaluation (explication du dispositif, des évolutions des effectifs cibles...) n'a pas permis à cette dernière d'accomplir toutes les missions auxquelles elle aurait souhaité répondre.

Pour autant, quelles que soient les incertitudes qui peuvent peser sur la suite du dispositif, la Mission MIE s'est projetée dans l'avenir en imaginant les améliorations qui pourraient être apportées.

L'année qui vient devrait permettre d'engager un travail sur d'autres problématiques (aide à la recherche des familles et à la conduite des enquêtes en développant les relations interministérielles, réflexion et accompagnement des départements quant à l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers) et de s'intéresser à l'approche internationale et européenne.

L'accent devrait également être mis sur les moyens d'engager un travail interministériel qui permettrait de répondre aux interrogations des différents acteurs du dispositif : identifier des interlocuteurs précis, réunions régulières, objectifs et axes de travail à fixer...

Par ailleurs, le fait pour les départements de se voir attribuer de façon constante un nombre de situations annuel devrait les amener à anticiper et budgétiser ces accueils et à lancer des appels à projet pour créer des places et éviter de saturer les dispositifs traditionnels d'accueil d'urgence. On pourrait alors favoriser les initiatives locales sans se contenter d'une affectation purement mathématique.

Le sujet MIE ayant des répercussions sur plusieurs problématiques, a amené la Direction de projet MIE devenue Mission à penser qu'elle devrait intégrer la Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation pour une lecture plus globale de la problématique. La collaboration serait alors facilitée sur les sujets transverses avec le Bureau de la législation et des affaires juridiques au sein duquel se trouve le Pôle international, le Bureau des méthodes et de l'action éducative, et le Bureau des partenaires institutionnels et des territoires.

La question se pose pendant l'été des décisions ministérielles d'adaptation, et des délibérations de l'ADF selon les préconisations du rapport. En tout état de cause, il conviendrait de retenir l'échéance du 1^{er} janvier 2015 pour la mise en place des évolutions, avec communication préalable à l'ensemble des acteurs.



Ministère de la Justice
Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
Mission Mineurs Isolés Etrangers
DPJJ - DPMIE - Cellule Nationale d'Appui
Tél : 01 44 77 69 07 et 78 51
Fax : 01 44 77 67 67

Chargées de mission : Constance Lenoir et Marie-Pierre Penaud
Chef de Projet : Marc Brzégowy Tél 01 44 77 25 99