

**Mission d'analyse et de proposition sur les conditions
d'accueil des mineurs étrangers isolés en France**

Rapport présenté par :

Jean Blocquaux, Anne Burstin et Dominique Giorgi

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2005 010
Janvier 2005*

Par note en date du 30 juillet 2004, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été saisie par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et la ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion d'une mission relative à l'accueil de mineurs étrangers isolés (MEI) sur le territoire national. Cette mission a été confiée par la chef de l'IGAS à Jean BLOCQUAUX, Anne BURSTIN et Dominique GIORGI, membres de l'IGAS.

L'objectif de la mission était

- d'une part de dresser un état des lieux et d'analyser les conditions de prise en charge de ces mineurs lors de leur arrivée sur le territoire français,
- d'autre part d'évaluer l'opportunité et la faisabilité d'aménagements de ce dispositif, tenant compte de la répartition et de l'articulation des compétences entre les différents acteurs habilités à intervenir.

I Les enjeux

De l'enquête menée auprès des conseils généraux, dans le cadre du présent rapport et à laquelle 64 départements ont répondu (dont les départements les plus concernés), se dégagent les enseignements suivants :

- la prise en charge des mineurs étrangers isolés est désormais **un phénomène établi malgré un léger ralentissement des prises en charge en 2004 dans les départements les plus concernés.**
 - Environ 3100 mineurs auraient été admis à l'aide sociale à l'enfance en 2003 ; 2300 sur les 9 premiers mois de 2004.
 - Près de 2500 mineurs étaient présents au 30-9-2004 dans les mêmes départements.
 - A la même date, plus de 1200 contrats jeunes majeurs (CJM) étaient signés avec d'ex-MEI.
- la **grande majorité des conseils généraux s'acquittent de leur rôle de protection de l'enfance à l'égard de cette population.** Les divergences d'attitude apparaissent surtout dans l'adoption ou non de CJM après 18 ans.
 - 25 départements accueillent plus de 20 mineurs étrangers au 30-9-2004. Ces 25 départements représentent 90% des prises en charge de mineurs étrangers recensées par l'enquête.
 - Le coût estimé de la prise en charge, pour les départements ayant répondu à l'enquête pourrait aller, selon les hypothèses retenues de 74 à 121 millions d'euros.
- **des origines et des trajectoires de migration diverses sont perceptibles, qui laissent néanmoins apparaître des dominantes :**
 - 5 nationalités dominent les flux depuis plusieurs années : Roumanie, Chine, Maroc, Albanie, Congo avec apparition plus récente de l'Angola.
 - l'enquête commanditée par la DPM en 2001 distinguait cinq grands types de parcours qui demeurent pertinents : les exilés (souvent africains) ; les mandatés (chinois, Indiens ...) ; les exploités – catégorie qui peut recouper les précédentes- (Europe de l'Est et Balkans) ; les fugeurs (Afrique du Nord) ; les errants .

- la mission accorde aussi beaucoup d'importance à une dichotomie récurrente entre ceux qui sont perçus a priori comme désireux de s'intégrer et ceux perçus comme réticents à la protection, fugueurs, plus souvent délinquants et difficiles à intégrer. Il y a d'une part des mineurs qui ne font que passer dans le système de protection de l'enfance et que les institutions paraissent renoncer à prendre véritablement en charge, et ceux pour qui la protection est une aide recherchée et qui auront des parcours souvent qualifiés d'exemplaires.

En toute hypothèse, l'enquête diligentée permet de conclure que la présence de mineurs étrangers isolés constitue **un phénomène sans doute pérenne, qui mérite une organisation ad hoc et une clarification des positions institutionnelles. Certains départements ont esquissé une organisation adaptée, mais l'inégalité des pratiques domine aujourd'hui.**

II. Les caractéristiques et faiblesses de la prise en charge.

De l'enquête menée par la mission, il ressort essentiellement la très forte hétérogénéité des conditions de prise en charge.

- **Repérage, mise à l'abri et conduite vers les autorités constituent une fonction importante**, utile notamment pour s'assurer de l'adhésion minimale de la fraction des mineurs concernés, plus difficiles à raccrocher à un projet de prise en charge ; **cette fonction n'est assurée aujourd'hui que par exception** (Paris et Marseille essentiellement).
- **Le circuit de prise en charge administrativo-judiciaire est très hétérogène** selon les départements et ne garantit pas une égalité de traitement sur le territoire.
 - le recueil provisoire administratif s'inscrit parfois dans la durée, suite au refus de certains parquets de saisir le juge des enfants
 - le recueil de renseignements socio-éducatifs sur le mineur (identité, nationalité, âge, identification de l'autorité parentale) reste souvent très lacunaire
 - le recours à l'expertise d'âge, prescrite, pratiquée, utilisée de manière variable et contestée pour le caractère peu fiable de ses résultats, joue souvent un rôle de régulation pour les prises en charge
 - les doctrines judiciaires restent incertaines : pertinence ou non de l'application du droit de l'assistance éducative, compétence du juge des enfants ou du juge des tutelles, qualification juridique de la zone d'attente
- Au sein de l'aide sociale à l'enfance, **l'émergence du phénomène des mineurs étrangers isolés est venue percuter des systèmes d'accueil d'urgence souvent fragiles.**

- **Les institutions peinent à offrir une réponse adaptée en termes de prise en charge :**
 - au moment clé de la phase d'évaluation-orientation (difficulté à adapter les outils existants de l'aide sociale à l'enfance à une population présentant des caractéristiques singulières)
 - dans la prise en charge de moyen terme (besoins linguistiques, permanence de la présence, difficultés de scolarisation, quasi-impossibilité d'insertion professionnelle faute d'autorisation de travailler).
- **Le poids des incertitudes juridiques sur leur avenir pèse sur l'organisation d'un parcours d'intégration des mineurs, les fragilise et démotive les travailleurs sociaux.** Le durcissement des conditions d'accès à la nationalité française, le caractère aléatoire des régularisations temporaires des séjours après 18 ans plongent dans la clandestinité des jeunes en cours d'insertion.
- **L'implication de l'Etat, généralement pour conforter les fonctions de repérage puis d'évaluation-orientation des MEI est réduite mais fortement appréciée** par les conseils généraux. On note en effet :
 - deux institutions ad hoc créée en Ile-de-France (CAOMIDA 1999 et LAO 2002) et le dispositif ADMIS parisien de mise à l'abri, qui date de 2003
 - des interventions ponctuelles via la PJJ ou la DDASS, particulièrement à Marseille et à Lille
 - l'intervention récurrente du SSAE qui a vocation à s'intégrer à la future ANAEM.

Au total, les inégalités et incertitudes de traitement repérées sur le territoire ne sont pas acceptables. Il s'avère nécessaire de lever autant que possible les incertitudes juridiques obérant le travail de protection de l'enfance. Sans remettre en cause la compétence de droit commun des conseils généraux pour la prise en charge de l'enfance en danger, une intervention de l'Etat pour améliorer le travail de repérage puis d'évaluation et d'orientation initiales des mineurs doit être préconisée.

III Les propositions s'articulent autour de cinq axes principaux

1/Clarifier les circuits de prise en charge

La prise en charge administrative doit rester un statut temporaire:

Il n'est pas admissible de laisser un mineur en situation de « recueil provisoire » à l'ASE. Une protection adaptée doit lui être proposée, par saisine immédiate du juge des enfants ou du juge des tutelles. Il est souhaitable qu'une circulaire aux parquets précise ce point.

Pendant la phase d'enquête, le recueil de renseignements socio-éducatifs doit être le plus précis possible :

Le recueil préalable de renseignements socio-éducatifs (identité, nationalité, minorité, autorité parentale, milieu naturel), en particulier au pénal, conditionne le succès des mesures de protection ultérieures qui pourront être proposées. Celui-ci peut reposer sur les services de la protection judiciaire de la jeunesse auprès des tribunaux, qui pourraient être mieux formés ou renforcés dans cette fonction spécifique d'enquête rapide, ou suppléés par de services associatifs spécialisés, familiers du « milieu naturel » des jeunes concernés.

L'expertise d'âge doit faire l'objet d'une utilisation circonstanciée, techniquement irréprochable, et prudente.

L'expertise d'âge doit faire l'objet d'une utilisation circonstanciée, techniquement irréprochable, et prudente. Une circulaire en précisera les conditions d'utilisation. La mission recommande qu'un groupe d'experts réuni sous l'égide conjointe des ministères de la santé et de la justice se prononce sur la possibilité de fiabiliser les expertise d'âge.

L'intervention des parquets doit être harmonisée

- La mission s'interroge sur le caractère systématique de la position de certains parquets qui refusent de saisir le juge des enfants, notamment pour les mineurs les plus éloignés des dispositifs de protection. Elle plaide pour la mise en œuvre de dispositifs en amont (repérage, mise en confiance et enquêtes rapides diligentées par les parquets) et en aval (accueils adaptés aux caractéristiques de certains mineurs errants), qui permettent, là où ils sont mis en place, de proposer des mesures de protection avec quelques chances de succès.
- **La mission recommande au total qu'une circulaire, outre le rappel de l'obligation générale de protection de l'enfance, mette un terme à la dispersion des pratiques des parquets, avec quatre axes principaux :**
 - **ne pas laisser un mineur en situation de « recueil provisoire »**
 - **définir des règles claires de prescription et d'utilisation des estimations d'âge**
 - **développer, là où cela semble utile, des dispositifs spécifiques de recueil de renseignement socio-éducatifs**
 - **clarifier les critères de saisine du juge des enfants et le cas échéant du juge des tutelles**

L'intervention du juge des enfants et du juge des tutelles doit être clarifiée

Le débat juridique et judiciaire pendant sur la compétence respective des juges des enfants et des juges des tutelles mérite d'être tranché. On peut suggérer que la Cour de Cassation soit saisie pour avis sur ce point.

Le droit applicable à l'entrée sur le territoire doit être appliqué en tenant compte de "l'intérêt supérieur de l'enfant":

- La mission demande que **la commission nationale de contrôle des centres de rétention et des zones d'attente**, créée à l'article 54 de la loi du 26 novembre 2003 (article 35

nonies de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée) puisse être opérationnelle le plus rapidement possible et réponde pleinement aux missions qui lui sont confiées par la loi.

- La mission recommande que **les administrateurs ad hoc**, désignés pour tout mineur en zone d'attente, dont la qualité des recrutements et des interventions devra être contrôlée, disposent d'un guide méthodologique précis et spécifique, à l'instar de celui à vocation générale établi par le ministère de la justice en février 2003. L'administrateur ad hoc doit également disposer du délai nécessaire et suffisant à l'accomplissement de ses diligences.
- **Le maintien en zone d'attente doit se faire** avec le souci de la protection de l'enfant, non seulement pour les moins de 13 ans qui sont accueillis **dans un lieu spécifique**, mais aussi pour les mineurs plus âgés qui ne devraient plus partager les conditions de maintien des adultes.
- Quant à la **possibilité de saisine de juge des enfants** par un mineur retenu en zone d'attente ou par son administrateur ad hoc, la mission suggère que la Cour de Cassation soit saisie afin de trancher ce point de droit important (statut territorial de la zone d'attente et existence d'un danger justifiant l'intervention du juge des enfants).

2/Identifier chaque fois que nécessaire une fonction de repérage, mise en confiance et mise à l'abri

La mission recommande de **créer, à l'initiative des préfets (DDASS)**, et en recherchant le partenariat des conseils généraux, **quelques dispositifs supplémentaires de repérage, mise en confiance et acheminement de jeunes étrangers isolés vers le droit commun**, là où les besoins sont les plus manifestes, essentiellement en Ile de France.

3/Organiser une fonction particulière d'évaluation orientation

- La mission recommande la constitution, à l'initiative des préfets de région ou de département, selon les besoins locaux, de « **plates formes** » ou « **réseaux coordonnés** » **de compétences réunissant divers partenaires publics et associatifs** et permettant d'établir, en quelques semaines ou mois, un bilan complet de la situation du mineur, assorti de propositions d'orientation .
- La mission constate que l'existence **d'un pivot, référent public ou associatif de la « plate forme »**, responsable de la sollicitation des partenaires extérieurs, constitue une meilleure garantie de fonctionnement satisfaisant. **Cette mission serait confiée à un service d'investigation et orientation éducative.**
- **Un cadre conventionnel local, avec les services de l'aide sociale à l'enfance et les autres intervenants du réseau** doit en garantir la bonne coordination : le service d'IOE assurerait le travail d'évaluation orientation pour partie directement, pour partie en assurant la mobilisation d'autres partenaires spécialisés, essentiellement publics.
- La mission souligne **l'intérêt de l'intervention du Service social d'aide aux émigrants**, et recommande que sa fonction de soutien aux mineurs étrangers isolés puisse être maintenue par l'agence nationale de l'accueil et des migrations en cours de création, avec les moyens qui y sont aujourd'hui affectés.

4/Permettre une prise en charge adaptée à moyen terme

La mission recommande, outre le renforcement des capacités d'accueil en urgence, le développement de l'enseignement du français langue étrangère, de classes d'accueil de primo arrivants au sein de l'éducation nationale et de possibilités de recours à l'apprentissage par délivrance d'autorisations de travail, en application de l'article 28 de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

5/Autoriser des régularisations évitant de nourrir des phénomènes de clandestinité, sans négliger les possibilités de retours dignes et organisés

Les demandes d'asile présentées par des mineurs étrangers isolés doivent être suivies et instruites avec une particulière vigilance.

La mission demande la parution la plus rapide de la circulaire devant fixer les conditions et les procédures de désignation des **administrateurs ad hoc** par les parquets. Cette circulaire devra traiter la situation de ceux qui, se déclarant mineurs, ont fait l'objet d'une estimation d'âge concluant à la majorité : dans ce cas, les parquets, en refusant la désignation d'un administrateur ad hoc, bloquent l'instruction de la demande d'asile. Les administrateurs ad hoc doivent par ailleurs également bénéficier d'un guide spécifique des diligences à entreprendre dans la démarche de demande d'asile.

Une modification de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 doit permettre d'accorder une carte de séjour provisoire et conditionnée d'un an renouvelable à certains mineurs étrangers isolés arrivés à la majorité.

La mission préconise la création d'une carte de séjour temporaire spécifique, qui s'inscrirait dans le cadre de l'article 12bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Trois conditions de délivrance seraient posées, outre l'exigence de respect de l'ordre public : prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, engagement dans un parcours d'insertion scolaire ou professionnel, et témoignage de la volonté de rester en France par la conclusion et le respect d'un contrat d'accueil du mineur étranger isolé (CAMEI) avec le préfet du département concerné et le président du conseil général. Le contrat d'intégration s'inspirerait du contrat d'accueil et d'intégration désormais proposé aux immigrés adultes et comporterait à la fois les devoirs du mineur accueilli et les prestations qui pourraient lui être offertes pendant la période d'accueil orientation et par la suite.

Des possibilités de retour organisé doivent être prévues pour certains mineurs étrangers isolés.

La mission recommande de conclure avec les autorités locales de quelques pays de forte émigration, en leur apportant, le cas échéant, l'aide nécessaire, un accord visant à garantir leur coopération effective dans les opérations de rapatriement et à dissuader, autant que possible, les départs.

Sommaire

INTRODUCTION.....	3
PREMIÈRE PARTIE -LA PRÉSENCE DE MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL : SON CARACTÈRE PÉRENNE TRÈS PROBABLE ET SA DISSÉMINATION SUR LE TERRITOIRE JUSTIFIENT UNE PRISE EN COMPTE PLUS SYSTÉMATIQUE.....	5
1.1 APRÈS UNE PHASE DE CROISSANCE RAPIDE, LA PRÉSENCE DE MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS MARQUE UN LÉGER RALENTISSEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS LES PLUS CONCERNÉS.	5
1.1.1 <i>Mise en garde méthodologique</i>	5
1.1.2 <i>L'émergence rapide d'un phénomène</i>	7
1.1.2.1 Les sources existantes.....	7
1.1.2.2 L'enquête de l'IGAS.....	8
1.2 LE PHÉNOMÈNE EST DÉSORMAIS PERCEPTIBLE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE MAIS AVEC DES CARACTÉRISTIQUES LOCALES MARQUÉES	11
1.2.1 <i>Une incontestable diffusion</i>	11
1.2.2 <i>Des caractéristiques locales marquées</i>	12
1.2.3 <i>Un coût réel mais à relativiser</i>	12
1.3 LES ORIGINES ET LES TRAJECTOIRES SUIVIES SONT TRÈS DIVERSES MAIS N'EMPÊCHENT PAS D'ÉTABLIR UNE TYPOLOGIE OPÉRATIONNELLE.....	14
1.3.1 <i>Une extrême diversité d'origines et de parcours</i>	14
1.3.2 <i>Des flux migratoires constamment renouvelés mais présentant des dominantes stables</i>	15
DEUXIÈME PARTIE - LA PRISE EN CHARGE ACTUELLE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS : MALGRÉ LES EFFORTS RÉALISÉS, L'INÉGALITÉ DE TRAITEMENT SUR LE TERRITOIRE ET L'ABSENCE DE PERSPECTIVE DE RÉGULARISATION NE PERMETTENT PAS UNE PRISE EN CHARGE SATISFAISANTE	17
2.1 REPÉRAGE ET CONDUITE VERS LES AUTORITÉS : UNE FONCTION IMPORTANTE QUI N'EST ASSURÉE QUE PAR EXCEPTION	17
2.1.1 <i>L'utilité du dispositif de repérage pour les mineurs étrangers errants</i>	17
2.1.2 <i>Deux dispositifs opérationnels de repérage et mise à l'abri fonctionnent à Paris et Marseille</i>	18
2.1.2.1 Le dispositif parisien.....	18
2.1.2.2 Le dispositif marseillais.....	20
2.2 LE CIRCUIT JUDICIAIRE : UNE FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CIRCUITS DE PRISE EN CHARGE QUI NE GARANTIT PAS UNE ÉGALITÉ DE TRAITEMENT SUR LE TERRITOIRE	21
2.2.1 <i>La protection administrative : le recueil provisoire</i>	21
2.2.2 <i>La saisine des parquets et les mesures d'expertise ou investigation</i>	22
2.2.2.1 La saisine des parquets	22
2.2.2.2 L'estimation de l'âge	22
2.2.2.3 Les enquêtes rapides	24
2.2.3 <i>La politique des parquets et la saisine du juge pour enfants</i>	25
2.2.4 <i>Les décisions des juges pour enfants</i>	26
2.2.5 <i>La tutelle d'Etat</i>	27
2.2.6 <i>Les conditions juridiques propres à la sortie de zone d'attente</i>	27
2.3 LES TROIS ÉTAPES CLÉS DE LA PRISE EN CHARGE –ACCUEIL, ÉVALUATION-ORIENTATION, PRISE EN CHARGE À MOYEN TERME- REFLÈTENT LES SPÉCIFICITÉS DE LA SITUATION DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS	29
2.3.1 <i>L'isolement impose un accueil dans l'urgence qui percute des dispositifs locaux souvent fragiles</i>	29
2.3.2 <i>La phase décisive d'évaluation-orientation présente sauf exception un caractère partiel et hétérogène</i>	32
2.3.2.1 Une phase d'évaluation- orientation spécifique : la prise en charge par l'Etat des mineurs sortant de zone d'attente ou demandeurs d'asile	32
2.3.2.2 La phase d'évaluation/orientation de « droit commun »	34
2.3.2.1 Les limites actuelles des procédures d'évaluation-orientation	37
2.3.3 <i>La prise en charge de moyen terme achoppe quelles que soient les institutions sur des obstacles récurrents liés aux besoins spécifiques de ces mineurs et aux problèmes de statut</i>	38
2.3.3.1 La nécessaire adaptation des prises en charge aux besoins spécifiques des mineurs étrangers isolés et la difficulté à offrir des activités aux jeunes de plus de 16 ans.....	39
2.3.3.2 La diversité des modalités de prise en charge	42
2.3.3.3 L'incertitude et l'inégalité des perspectives de régularisation juridique simple des mineurs étrangers isolés obèrent les efforts d'insertion réalisés et débouchent sur des situations de clandestinité	44

TROISIÈME PARTIE - PROPOSITIONS	47
3.1 DE L'ENSEMBLE DES TEXTES APPLICABLES, IL EST POSSIBLE DE TIRER UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES RELATIFS À LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS ET À LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS	47
3.1.1 <i>Les textes applicables</i>	47
3.1.1.1 Les obligations ou recommandations internationales	47
3.1.1.2 Les textes nationaux qui régissent la prise en charge des mineurs étrangers isolés:	47
3.1.2 <i>Les principes de prise en charge et de répartition de compétences retenus par la mission</i>	47
3.2 CLARIFIER LES CIRCUITS DE PRISE EN CHARGE	49
3.2.1 <i>La prise en charge administrative doit rester un statut temporaire</i>	49
3.2.2 <i>Pendant la phase d'enquête, le recueil de renseignements socio-éducatifs doit être le plus précis possible</i>	49
3.2.3 <i>L'expertise d'âge doit faire l'objet d'une utilisation circonstanciée, techniquement irréprochable, et prudente</i>	50
3.2.4 <i>L'intervention des parquets doit être harmonisée</i>	50
3.2.5 <i>L'intervention du juge des enfants et du juge des tutelles doit être clarifiée</i>	51
3.2.6 <i>Le droit applicable à l'entrée sur le territoire doit être appliqué en tenant compte de "l'intérêt supérieur de l'enfant"</i>	51
3.3 IDENTIFIER CHAQUE FOIS QUE NÉCESSAIRE UNE FONCTION DE REPÉRAGE, MISE EN CONFIANCE ET MISE À L'ABRI.....	52
3.4 ORGANISER UNE FONCTION PARTICULIÈRE D'ÉVALUATION ORIENTATION.....	53
3.5 PERMETTRE UNE PRISE EN CHARGE ADAPTÉE À MOYEN TERME	54
3.6 AUTORISER DES RÉGULARISATIONS ÉVITANT DE NOURRIR DES PHÉNOMÈNES DE CLANDESTINITÉ, SANS NÉGLIGER LES POSSIBILITÉS DE RETOURS DIGNES ET ORGANISÉS	55
3.6.1 <i>L'article 21-12 du code civil par la loi du 26 novembre 2003 ne doit plus être modifié</i>	55
3.6.2 <i>Les demandes d'asile présentées par des mineurs étrangers isolés doivent être suivies et instruites avec une particulière vigilance</i>	56
3.6.3 <i>Une modification de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 doit permettre d'accorder une carte de séjour provisoire d'un an renouvelable à certains mineurs étrangers isolés</i>	56
3.6.4 <i>Des possibilités de retour organisé doivent être prévues pour certains mineurs étrangers isolés</i>	57
CONCLUSION :	59
ANNEXES	

Introduction

Depuis la fin des années 1990, l'arrivée en France de mineurs étrangers isolés soulève de nombreuses interrogations quant aux modalités optimales de leur prise en charge.

Ce phénomène ne paraît pas toujours en effet trouver de réponse adéquate au titre de la protection de l'enfance. Au cœur des contradictions possibles entre les exigences du droit national en faveur des mineurs comme celles posées par la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France en 1990 et les nécessités d'une politique de maîtrise des flux migratoires, ces mineurs étrangers mettent en question les institutions françaises. Selon que domine la conscience de leur minorité ou celle de leur nationalité étrangère, la vision du sort à réserver à ces jeunes étrangers diffère.

Leur nombre va pourtant en s'accroissant, imposant aux autorités nationales ou locales la mise en place de dispositifs ad hoc. Confrontés au premier chef à cette nouvelle réalité au titre de leur compétence de protection de l'enfance, les conseils généraux tentent progressivement de s'organiser. Mais plusieurs, notamment en région parisienne, en appellent tant à la solidarité nationale qu'au rôle de l'Etat responsable de la maîtrise des flux migratoires.

Les pouvoirs publics apportent dès lors différentes réponses : pour faciliter la représentation des ces mineurs dans le cadre des procédures juridiques relatives au maintien et à la sortie des zone d'attente aéroportuaires comme dans celles relatives à l'asile, ils instituent des administrateurs ad hoc (loi sur l'autorité parentale du 4 mars 2002). Ils initient par ailleurs en 1999 puis 2002 deux dispositifs de prise en charge par l'Etat de ces mineurs, le Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) et le lieu d'accueil et d'orientation (LAO). A Paris est également financé un réseau de repérage et de mise à l'abri de ces jeunes. La capacité réduite de ces institutions comme leur localisation en Ile de France ne leur permettent toutefois pas d'apporter une réponse en proportion d'un phénomène qui se développe tant pour l'effectif des mineurs que pour leur diffusion sur le territoire français. La question de la répartition des rôles entre Etat et conseils généraux ne peut dès lors que prendre un tour plus aigu.

L'ensemble des questions relatives aux mineurs étrangers isolés est abordé dans le cadre d'un groupe de travail piloté par le préfet de région Ile-de-France, Monsieur Landrieu. A l'issue de ces travaux en juin 2003, le préfet de région formule des propositions visant dans un premier temps à limiter l'entrée des mineurs sur le territoire français et dans un second temps à améliorer les conditions de prise en charge de ceux qui ont été admis sur le territoire. En ce qui concerne la prise en charge est notamment envisagée la création d'une plate-forme régionale d'accueil, évaluation et orientation à la charge de l'Etat.

Mais les éléments de contexte radicalement modifiés par la loi du 26 novembre 2003 qui durcit pour ces jeunes les conditions d'accès à la nationalité française comme la manifeste diffusion du phénomène sur l'ensemble du territoire français rendent nécessaire un panorama national de la question.

C'est à cette fin que l'Inspection générale des affaires sociales est chargée par lettre de mission conjointe du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et de la Ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion d'une mission d'analyse et de proposition relative tant aux conditions actuelles de prise en charge de ces mineurs qu'aux aménagements souhaitables des dispositifs existants. Bien que le sujet concerne largement les pratiques judiciaires comme celle des préfetures en matière de droit des étrangers, il n'a pas été décidé d'organiser une mission conjointe avec l'Inspection générale de l'Administration ni avec l'Inspection générale des services judiciaires.

La mission devait réaliser un état des lieux national et examiner l'intérêt de la diffusion des dispositifs d'Ile-de-France (mise à l'abri, structures ad hoc d'hébergement) comme de la proposition de plate-formes d'accueil, d'évaluation et d'orientation au regard de la réalité de l'ensemble des régions françaises. La mission devait également formuler des propositions quant à la répartition des compétences et des financements entre Etat et conseils généraux.

La mission, chargée d'étudier la prise en charge des mineurs après leur arrivée sur le territoire n'était en revanche pas mandatée pour examiner les conditions d'entrée sur le territoire ni pour conduire son enquête au sein des zones internationale et d'attente de Roissy.

Afin de mesurer les enjeux nationaux de la problématique étudiée puis plus tard d'apprécier la faisabilité de certaines propositions, la mission a rencontré de nombreux interlocuteurs nationaux au sein des ministères (Travail, emploi et Cohésion sociale ; Intérieur ; Justice) et d'organismes concernés par les questions migratoires (OMI, SSAE , OFPRA ...) ou par l'enfance (Défenseure des enfants).

Pour appréhender les enjeux de la prise en charge des mineurs étrangers isolés dans l'ensemble des départements français, la mission a engagé une enquête rapide auprès de l'ensemble des conseils généraux et rencontré dans onze départements concernés par cette question l'ensemble des acteurs impliqués au cours de tables rondes en préfeture (services de l'Etat, Justice, Conseils généraux, associations). Elle a en outre chaque fois rencontré en bilatéral les représentants des conseils généraux. N'ayant pu, compte tenu des délais impartis, effectuer d'autres déplacements, elle a toutefois complété le panorama obtenu par échange de notes avec d'autres départements soucieux d'exprimer leur position.

Prenant acte d'une pérennisation peu douteuse de l'arrivée de mineurs étrangers isolés (partie I), des limites de la prise en charge induites par l'hétérogénéité des procédures et des dispositifs comme de l'absence de perspectives d'avenir (Partie II), la mission formule des propositions (Partie III) garantissant à ces jeunes une égalité de traitement et de protection sur le territoire tout en préservant autant que faire se peut les compétences de droit commun dans leur prise en charge.

Première partie -La présence de mineurs étrangers isolés sur le territoire national : son caractère pérenne très probable et sa dissémination sur le territoire justifient une prise en compte plus systématique

1.1 Après une phase de croissance rapide, la présence de mineurs étrangers isolés marque un léger ralentissement dans les départements les plus concernés.

1.1.1 Mise en garde méthodologique

Comme tous les phénomènes sur lesquels on se penche de façon nouvelle, le recensement des mineurs étrangers isolés présente des difficultés méthodologiques certaines.

Tout d'abord, **les différentes sources d'information** statistique sont d'ordre administratif. Poursuivant des objectifs distincts et intervenant à des moments successifs de la prise en charge des jeunes étrangers, elles ne mettent pas les projecteurs sur les mêmes jeunes : interception à l'entrée sur le territoire, interpellation de mineurs isolés sur le territoire, présentation à la justice, prise en charge par l'aide sociale à l'enfance ou la protection judiciaire de la jeunesse, autant d'étapes qui ne concernent pas toutes tous les jeunes et n'offrent donc chacune qu'un éclairage partiel sur le phénomène à analyser. Les différents champs se superposent naturellement en partie mais ne se recouvrent pas.

La mission s'est appuyée sur l'ensemble des sources statistiques disponibles mais a mis l'accent sur la phase de prise en charge sur laquelle portait principalement sa commande. C'est à cette fin qu'a été lancée **une enquête succincte auprès des conseils généraux** visant à actualiser les connaissances sur la prise en charge des mineurs isolés étrangers au sein de l'aide sociale à l'enfance. Il s'agissait d'apprécier l'ampleur de cette prise en charge, son poids relatif et sa diffusion sur le territoire. Ce choix permettait de surcroît de pouvoir suivre une série plus longue en reprenant pour les années antérieures les données similaires de l'étude d'Angéline Etiemble réalisée en 2001 à la demande de la Direction de la Population et des Migrations (DPM).

Le recensement des mineurs étrangers isolés achoppe ensuite comme toute statistique nécessitant **une prise en compte de la nationalité** sur l'interdiction d'intégrer cette donnée au sein d'un fichier informatisé. Dans nombre des renseignements obtenus par la mission, le décompte a été fait manuellement, a posteriori. Peu à peu, les services souhaitant avoir une meilleure appréhension de la prise en charge des mineurs isolés ont toutefois mis en place des codes de décompte. Ceux-ci vaudront néanmoins souvent plus pour l'avenir que pour le passé. Ainsi, l'aide sociale à l'enfance de Paris mettra en place à partir de 2005 un recensement des mineurs « sans référent sur le territoire national » avec l'accord de la CNIL.

Les données recueillies sont donc plus souvent des données approchées.

L'intérêt croissant apporté au dénombrement des mineurs étrangers présents sur le territoire ou dans les dispositifs induit **en outre un effet de révélation** lié à la mise en place de décomptes plus précis. Les chiffres récents ont toute chance de ce fait d'être plus exacts que des chiffres plus anciens qui ont pu être sous-estimés.

Les chiffres recueillis reflètent **enfin les variations dans la définition des mineurs étrangers isolés**. L'émergence de cette dénomination s'accompagne d'un flottement du vocabulaire selon l'angle de vue et de prise en charge. A l'appellation de mineur non accompagné, utilisée notamment dans un contexte international, succède celle de mineur étranger isolé quand bien même il arrive qu'il soit, initialement ou ponctuellement, accompagné.

La réalité de l'isolement n'est pas toutefois toujours aisée à établir dans la mesure où ces jeunes sont parfois venus rejoindre un parent plus ou moins éloigné. C'est ainsi que dans les Bouches-du-Rhône sont exclus de la catégorie Mineurs étrangers isolés les jeunes gens venus pour un regroupement familial de fait rejoindre leur père saisonnier en France et donc sans titre à opérer légalement ledit regroupement. Les enquêtes conduites par l'association Jeunes errants permettent d'opérer cette distinction qui peut être difficile ailleurs faute d'investigations suffisantes, ce qui contraint à en rester à l'apparent isolement.

Le caractère relatif de l'isolement ne minimise cependant pas nécessairement le danger auquel sont soumis ces jeunes éloignés de leurs parents. Les adultes à qui ont été confiés les mineurs sont inégalement désireux de les accueillir et les conditions d'accueil se détériorent parfois rapidement sans compter les situations extrêmes d'exploitation (esclavage domestique par exemple ou prostitution).

La mission n'a donc pas restreint son champ d'investigation à une définition trop étroite parce que le passage d'une situation à l'autre peut être rapide et réversible et que les lignes de partage sont délicates à établir. Les points communs de la population ici étudiée est l'absence de référent parental sur le territoire et la situation de risque qui en découle. L'appellation européenne d'enfants séparés apparaît donc sans doute comme la plus adéquate à caractériser ces mineurs, bien qu'elle ne soit pas celle qui a cours en France.

Les données recueillies par la mission auprès des conseils généraux sont également sensibles à la distinction parfois très forte entre « ceux qui passent » et « ceux qui restent » dans les structures de prise en charge. On s'apercevra ainsi –cf infra– qu'une certaine catégorie de mineurs, souvent issue d'Europe de l'Est et oscillant entre prise en charge au titre de la répression de la délinquance et besoin d'assistance éducative échappe parfois au recensement faute de demeurer suffisamment longtemps accueillie.

1.1.2 L'émergence rapide d'un phénomène

A l'exception des données relatives à l'entrée sur le territoire, l'ensemble des données disponibles ou recueillies par la mission témoignent de l'essor rapide des prises en charge de mineurs étrangers isolés en France.

1.1.2.1 Les sources existantes

→ Les premières sources disponibles sont relatives à l'arrivée sur le territoire.

Le rapport de l'IGAS¹ relatif à la prise en charge des demandeurs d'asile estimait² à 1416 les mineurs isolés maintenus dans la zone d'attente de Roissy en 2001. 1152³ mineurs isolés demandaient à cette date l'asile à la frontière ; 1100 d'entre eux étaient admis sur le territoire. Selon les données fournies par le Bureau de l'asile à la frontière (BAF) de l'OFPRA, les demandes d'asile à la frontière auraient depuis sensiblement diminué puisque seules 231 demandes d'asile ont été soumises à l'avis du BAF en 2004.

→ Dans le prolongement de cette demande initiale d'asile à la frontière devrait prendre place **la demande à l'OFPRA**. Les chiffres fournis par cette institution sont toutefois sensiblement différents, reflétant soit les situations de transit sur le territoire français, soit le renoncement pour des motifs divers au dépôt d'une demande, soit enfin les ruptures du circuit de protection de ces mineurs. Il est à noter néanmoins que les demandes d'asile à l'OFPRA connaissent un essor marqué depuis la fin des années 1990.

	1999*	2001*	2003	2004
Mineurs isolés maintenus en zone d'attente (Source PAF de Roissy)	1200	1416	Nc	Nc
Mineurs isolés demandant l'asile à la frontière (source DLPAJ)	602	1152	Nc	231**
Mineurs isolés présentant une demande d'asile à l'OFPRA	150-200	372**	949**	1222**

* Source Rapport IGAS 2001 sur la prise en charge des demandeurs d'asile

** Source OFPRA

En 2004, les demandes à l'OFPRA sont encore plus nombreuses (1222) témoignant sans doute d'une évolution des pratiques des mineurs liée à la modification en 2003 des textes sur la nationalité (cf infra II).

→ **Une fois admis sur le territoire**, les mineurs isolés peuvent être rencontrés dans le dispositif judiciaire, soit au titre de l'assistance éducative, soit au titre de la répression de la

¹ Rapport de décembre 2001, présenté par P. Flamant, B. Guillemot, M. Laroque et I. Yéni.

² Extrapolation 2001 à partir des chiffres du 1^{er} semestre 2001 fournis par la PAF de Roissy.

³ Source DLPAJ, ministère de l'Intérieur

délinquance. Une partie d'entre eux seront pris en charge au sein de l'aide sociale à l'enfance des conseils généraux, d'autres par la protection judiciaire de la jeunesse.

Sur la **présence des mineurs isolés dans le circuit judiciaire**, les données sont dispersées et parcellaires. Une enquête de 2000 initiée par la direction de la protection judiciaire du ministère de la Justice auprès des parquets et des directions de la PJJ apportait l'éclairage suivant, sur la base de projections conduisant à une évaluation approximative de l'activité judiciaire sur une année: au début de cette décennie, environ 2700 mineurs étrangers isolés étaient connus de l'autorité judiciaire sur une année. 60 % avaient plus de 16 ans et 80% étaient des garçons. Près du tiers de ces mineurs relevaient des juridictions du ressort de la cour d'Appel de Paris. Les directions départementales de la PJJ recensaient 1800 mineurs étrangers isolés ayant bénéficié d'une prise en charge à des titres divers. 75 % d'entre eux étaient orientés vers l'aide sociale à l'enfance.

Cette enquête n'a pas été reprise ni prolongée dans un système d'information organisé. Les outils statistiques respectifs des parquets et de la protection judiciaire de la jeunesse ne permettent pas de dénombrer en routine les mineurs étrangers isolés.

Les données de la Direction départementale de la PJJ⁴ à Paris apportent un éclairage complémentaire : en 2002, sur les 1657 mineurs présentés au SEAT, 632 étaient des mineurs étrangers sans référents parentaux connus. La majorité étaient présentés dans le cadre d'une procédure pénale. 522 venaient d'Europe de l'Est, 50 du Maghreb, 37 d'Afrique Noire, 22 d'Asie.

1.1.2.2 L'enquête de l'IGAS⁵

En ce qui concerne **la prise en charge de ces jeunes au sein du système administratif de protection de l'enfance**, l'enquête conduite par la mission apporte des données actualisées sur le nombre de mineurs admis et pris en charge. Celles-ci permettent d'esquisser des évolutions sur 5 ans parce qu'elles s'inscrivent dans le prolongement des données recueillies dans le cadre de l'enquête commanditée par la direction des populations et des migration (DPM) à Mme Etiemble en 2001.

→ La mission a tout d'abord tenté d'évaluer **les flux d'admission à l'aide sociale à l'enfance** : indépendamment de la durée de séjour, il s'agissait de mesurer la part des sollicitations et l'ampleur du phénomène. Il en ressort qu'en 2003, environ 3100 admissions de mineurs étrangers isolés ont été faites dans les services d'ASE de la soixantaine de départements ayant répondu à l'enquête. Pour les neuf premiers mois de 2004, l'accueil se portait à un peu plus de 2300 jeunes.

⁴ Intervention de M. Valentin, directeur, lors du colloque International Association of Adolescent Health de septembre 2003

⁵ L'ensemble des résultats de l'enquête sont présentés en annexe.

Tableau : Nombre d'admissions de mineurs étrangers isolés au cours de l'année par l'aide sociale à l'enfance

	1999*	2001*	2003*
Nombre d'admissions de mineurs isolés étrangers à l'aide sociale à l'enfance	609	1974	3177
Nombre de départements ayant répondu	31	46	62
Moyenne par département	19,65	42,91	51,2

* Source Rapport Etiennele ** Source Enquête IGAS

Les évolutions qui apparaissent comme les moyennes doivent être interprétées avec prudence dans la mesure où les chiffres ne reflètent que la réalité des départements qui ont pu répondre ou accepté de répondre à une date n.

En 1999, la faiblesse de l'échantillon compromet jusqu'à la signification de la moyenne puisque les deux tiers des départements n'ont pas fourni de données. En 2001 en revanche, près de la moitié des départements ont répondu et parmi eux nombre de ceux qui accueillent beaucoup de mineurs étrangers. En 2003 et 2004, nous disposons de données sur près des deux tiers des départements. Mais les moyennes successives ne recouvrent pas les mêmes départements, ce qui réduit leur comparabilité.

Une autre précaution doit être prise en signalant que le nombre des admissions au cours d'une année ne correspond pas nécessairement à un nombre équivalent d'individus : certains jeunes sont en effet admis plusieurs fois dans la même année, notamment ceux qui fuguent au bout de quelques heures ou quelques jours ; le recours à plusieurs appellations différentes par un même individu génère également des difficultés de décompte précis.

Pour estimer moins grossièrement les évolutions entre 1999 et 2003, il est préférable de s'attacher aux données spécifiques de certains départements accueillant beaucoup de mineurs étrangers isolés dont nous détenons les données sur plusieurs années.

Tableau : Nombre d'admissions de mineurs étrangers isolés en une année dans certains départements (sources identiques au tableau supra)

	1999	2001	2003
Gironde	6	46	56
Hérault	24	65	54
Rhône	13	27	118
Paris	209	527	438
Seine-St-Denis	136	370	327

On constate **un phénomène en forte expansion entre 1999 et 2003** pour les départements les plus concernés pour lesquels nous disposons de séries significatives. La progression reste très soutenue entre 2001 et 2003. Pour les 31 départements pour lesquels nous détenons des données pour 2001 et 2003⁶ (et qui excluent Paris) l'évolution entre ces deux années est de +16%. Elle est de +24 % entre 2001 et 2004 (moyenne mensuelle). La

⁶ Voir l'annexe détaillée relative à l'enquête

prise en compte de Paris, dont l'évolution est décroissante mineure ces évolutions, ce qui témoigne d'une diffusion du phénomène.

A partir de 2003 les accueils de certains départements semblent en effet marquer un fléchissement : ainsi à Paris, en Seine-Saint-Denis et dans l'Hérault.

En région parisienne et notamment en Seine-Saint-Denis, ce retrait est étroitement lié au recul marqué des arrivées via Roissy : alors que 94 mineurs avaient été dirigés vers l'aide sociale à l'enfance de Seine-Saint-Denis à la sortie de Roissy en 2003, ils ne sont plus qu'une quinzaine en 2004. Outre la montée en charge du LAO de Taverny, cette évolution reflète sans doute l'impact des mesures prises pour freiner le flux de mineurs arrivés à Roissy - mise en place du dispositif d'administrateur ad hoc dont l'une des conséquences paradoxales est un maintien plus fréquent en zone d'attente et partant de plus grandes possibilités de renvoi au pays dans les délais ainsi permis ; sanctions accrues à l'encontre des compagnies aériennes ; renvois immédiats à la passerelle par la police des airs et des frontières- mais aussi conséquence peut-être des nouvelles dispositions sur la nationalité plus restrictives en ce qui concerne les mineurs étrangers isolés.

→ **La mission a ensuite porté son attention sur les prises en charge à un instant t** : malgré des flux soutenus, il était envisageable qu'en cas de passages très rapides, le nombre d'enfants présents dans les structures soit très inférieur au nombre des admissions. Cela est vrai pour nombre de départements ; en revanche pour ceux qui ont manifesté une politique d'accueil précoce, le cumul de plusieurs années d'admission conduit à des chiffres de présence au 31 décembre 2003 significativement supérieurs aux seules admissions de l'année 2003.

De cette observation, il ressort qu'au 31 décembre 2003, 2055 mineurs étaient pris en charge dans les structures de l'aide sociale à l'enfance des départements ayant répondu à l'enquête. Au 30 septembre 2004, le chiffre atteignait 2467 mineurs auxquels il convient d'ajouter le nombre de contrats jeunes majeurs conclus avec d'ex-mineurs étrangers isolés soit 1208. **Au 30 septembre 2004, les prises en charge de jeunes étrangers isolés dans la soixantaine de départements répondants était par conséquent d'un peu plus de 3600 jeunes.** On peut penser, compte tenu des départements ayant répondu, que ce chiffre est très proche du total métropolitain. L'absence de données sur les DOM ne nous permet pas d'évaluer le phénomène dans l'outre-mer.

Les données relatives aux départements les plus concernés montrent en outre que **les mineurs étrangers peuvent représenter une proportion significative du total des mineurs placés.** La part maximum est atteinte à Paris avec environ 13% des mineurs présents à l'aide sociale à l'enfance.

Pour l'ensemble des départements ayant répondu à tous les items nécessaires – 57 pour 2003- les mineurs étrangers isolés représentent **2,7 % des mineurs présents au 31 décembre 2003.**

Par ailleurs, compte tenu de leur âge généralement tardif d'entrée à l'aide sociale à l'enfance (souvent entre 16 et 17 ans), les mineurs étrangers isolés se voient souvent proposer des **contrats jeunes majeurs**, dans les départements qui ne leur en refusent pas le bénéfice, et lorsque leurs efforts d'insertion y incitent. Leur part dans ce dispositif est parfois dès lors encore plus marquée comme à Paris où ils représentent environ un tiers des jeunes majeurs

pris en charge. **Leur part dans le total des CJM conclus par les 58 départements ayant répondu sur ces points à l'enquête est de 11,1 %.**

Il en résulte donc qu'en dépit d'un léger ralentissement perceptible dans certains départements dont on ne peut assurer qu'il soit plus qu'une pause temporaire, la présence de mineurs isolés étrangers est devenue une réalité significative dans l'ensemble du territoire national.

1.2 Le phénomène est désormais perceptible sur l'ensemble du territoire mais avec des caractéristiques locales marquées

1.2.1 Une incontestable diffusion

Au moment de l'enquête commandée par la DPM en 2001, les seuls départements de Paris et de Seine-Saint-Denis représentaient à eux seuls la moitié des mineurs accueillis par les départements répondants (46). Si ces deux départements restent en 2004 très présents – environ 30% du total des prises en charge⁷ contre 40% en 2003 -, le phénomène a connu une incontestable diffusion géographique avec **une vingtaine de départements accueillant plus de 20 mineurs, dont une dizaine compte plus de 50 mineurs étrangers placés au 30 septembre 2004.** 25 départements représentent toutefois 90 % du total des mineurs étrangers isolés pris en charge par les conseils généraux au 30 septembre 2004.

Pour mieux mesurer la signification de ces chiffres en valeur absolue, il convient de rapporter le nombre de mineurs étrangers isolés au nombre total de mineurs présents à la même date. **Pour une dizaine de départements, la part des mineurs étrangers isolés est de plus de 3 % dans le total des mineurs présents au 31 décembre 2003.**

	Nombre de mineurs EI accueillis en 2003	Mineurs étrangers isolés présents au 31-12-2003	Part des MEI dans le total des mineurs présents (2003)	MEI présents au 30-9-2004	Part MEI dans le total des mineurs présents au 30-9-2004	CJM ex MEI au 30-9-2004	Part des ex-MEI dans le total des CJM
Paris	271	550	13,1%	545	12,9%	385	35%
Seine-Saint-Denis	327	262	7,2%	182	5,2%	116	15,4%
Pas-de-Calais	449	128	3,3%	129	3,4%	9	1,7%
Nord	194	150	1,9%	140	1,7%	90	8,4%
Rhône	118	81	3,2%	160	7,1%	60	41,1%

La part des prises en charge au sein des services des conseils généraux ou des associations agréées par eux est naturellement la conséquence des flux migratoires en direction des différents départements ; mais elle reflète aussi les politiques locales – judiciaires et administratives – à l'intention de cette population. Ces pratiques sont hétérogènes. La mission a constaté que l'attitude des conseils généraux est plus ou moins ouverte : certains, la plupart, affichent une volonté d'apporter à ces jeunes comme aux autres les meilleures chances de protection et d'insertion ; d'autres ne les accueillent qu'à regret, en

⁷ De la soixante de départements ayant répondu à l'enquête

nombre souvent inférieur, craignant qu'ils n'accroissent les éventuelles difficultés structurelles des services – insuffisance des placements par exemple- ou qu'ils n'accroissent les charges de la collectivité. Les principaux signes de différenciation apparaissent dans l'adoption ou non de Contrats Jeunes majeurs - puisque après la majorité cesse l'obligation de protection- et dans le choix des modalités d'accueil (cf infra II .3). Mais l'appel plus ou moins fréquent à une expertise osseuse demandée par le parquet ou le refus de procéder à des accueils administratifs en constituent d'autres.

1.2.2 Des caractéristiques locales marquées

Le fait que la présence des mineurs isolés étrangers soit désormais une réalité partagée par de nombreux départements français n'interdit pas une relative hétérogénéité des situations locales.

De fait, de nombreux facteurs influencent la physionomie des migrations qui convergent vers tel ou tel département. L'attractivité plus ou moins grande de la métropole départementale, la proximité d'un aéroport international, d'un port ou d'une frontière, les flux migratoires préférentiels, l'existence d'une communauté d'origine étrangère forte ... autant d'éléments qui façonnent les traits de la population de mineurs étrangers isolés dans les différentes régions.

C'est ainsi qu'à Marseille, la majeure partie des mineurs accueillis est d'origine marocaine, prolongement juvénile d'une longue tradition d'immigration marocaine dans la région.

La population des mineurs accueillis en région parisienne est nettement plus diversifiée, reflet de la variété des migrants arrivés par Roissy mais révélatrice également de l'attractivité de la capitale. (62 nationalités étaient représentées en 2003 dans les sollicitations à l'ASE de Paris dont une douzaine par 20 mineurs au moins). La région parisienne est en outre caractérisée par une forte immigration roumaine qui constitue dans la plupart des départements franciliens rencontrés la première communauté représentée.

En région Rhône-Alpes, sous l'influence sans doute de communautés et d'églises très présentes à Lyon et à Grenoble, la population du Congo représente une proportion très significative des mineurs accueillis.

1.2.3 Un coût réel mais à relativiser

L'analyse des coûts spécifiques générés par la prise en charge de mineurs étrangers isolés est difficile à dégager, faute de données précises. Les enjeux financiers ne peuvent qu'être approchés.

Certains éléments peuvent paraître induire des charges particulières :

- la présence sur toute l'année de ces jeunes sans référents familiaux proches contribue à conforter la nécessité déjà ressentie par ailleurs de permanences institutionnelles plus conséquentes tant durant les week-end que durant les congés. Le responsable d'un foyer marseillais a ainsi attiré l'attention de la mission sur le nombre particulièrement élevé de jeunes qui resteraient dans l'institution au cours des fêtes de fin d'année, le contraignant à renforcer les effectifs en conséquence.

- Les besoins spécifiques nés de l'ignorance de la langue française génèrent eux aussi des coûts particuliers (interprétariat, mise en place de cours de Français langue étrangère ...).

Mais à l'inverse, les conditions actuelles de prise en charge des ces jeunes, parfois perfectibles, peuvent conduire dans certains départements à des coûts journaliers inférieurs à la moyenne par mineur pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. La prise en charge hôtelière comme l'absence assez fréquente de prise en charge de jour mineurent assurément les coûts par journée.

La mission a tenté d'estimer les coûts assumés par les départements ayant répondu à l'enquête⁸.

Certains départements ont essayé de calculer un coût de prise en charge tenant compte de la réalité concrète des prises en charge (durée et modalités d'accueil). En Seine-Saint-Denis, l'analyse des prises en charge de 442 mineurs étrangers isolés pour les neuf premiers mois de l'année a conduit à une estimation de 11, 237 ME.

Pour les Hauts de Seine, une estimation en année pleine – et donc indifférente à la durée réelle des séjours et par conséquent sur-estimée,- aboutit à une estimation de 5,111 ME pour 124 jeunes.

Les estimation de la mission s'inscrivent dans une fourchette : en effet compte tenu tant de l'absence d'information sur la durée moyenne des séjours que de la disparité des coûts journaliers de prise en charge (entre type d'accueil et entre départements), nous avons émis plusieurs hypothèses de coût et de durée.

Les hypothèses de coût se distinguent par l'hypothèse sur la modalité d'accueil : en effet les placements en famille d'accueil et a fortiori les placements en hôtels lorsqu'ils constituent une solution à moyen terme représentent des coûts bien inférieurs à un placement en établissement, et plus encore à un accueil en structure d'urgence. Deux hypothèses de coût moyen ont donc été retenues : 130 et 100 euros par jour pour les mineurs. Pour les majeurs, le coût de prise en charge est inférieur, la moyenne retenue étant de 70 euros.

Les estimations sur les durées tiennent compte de plusieurs facteurs : le niveau élevé des fugues dans certains cas qui minore la moyenne des durées par jeune ; la distinction entre placement mineurs et jeunes majeurs, le placement des jeunes majeurs s'étendant vraisemblablement plus souvent sur une année pleine. Nous avons là encore deux hypothèses quant à la durée de séjour des mineurs : 200 et 300 jours de durée moyenne.

Selon les projections, le coût total des prises en charge se situerait dès lors entre 74 et 121 millions d'euros pour les 63 départements ayant répondu à l'enquête.

Si on rapporte cette donnée au coût global de l'aide sociale à l'enfance, on obtient une estimation de l'ordre de 1,6 à 2,6%. Ce qui reste une proportion faible au regard du poids pris par la question des mineurs étrangers isolés dans les débats. Il est vrai que cette part est plus significative dans certains départements (Paris notamment). On peut néanmoins estimer au niveau national que **l'enjeu de la prise en charge des mineurs étrangers est plus de nature**

⁸ Voir les modalités précises de calcul en annexe.

organisationnelle avec les perturbations induites sur le circuit de prise en charge ou avec les difficultés d'adapter les pratiques éducatives **qu'un véritable enjeu financier**.

1.3 Les origines et les trajectoires suivies sont très diverses mais n'empêchent pas d'établir une typologie opérationnelle

1.3.1 Une extrême diversité d'origines et de parcours

→ Sous l'apparente unicité de l'appellation se dissimulent de multiples histoires ou parcours. L'enquête de Mme Etienne distinguait :

- les exilés fuyant la guerre ou les conflits ethniques ou religieux
- les mandatés chargés par la famille soit de procurer de l'argent soit de réussir à l'étranger
- les exploités victimes de trafics divers (prostitution, esclavage domestique, délinquance)
- les fugueurs qui prolongent leur fugue par-delà les frontières
- les errants qui poursuivent en Europe un parcours d'errance entamé au pays.

Ces catégories très utiles pour l'analyse demeurent parfaitement pertinentes, bien qu'elles ne soient pas cloisonnées et que les hasards d'un parcours fassent aisément basculer de l'une à l'autre.

→ La mission a souhaité mieux appréhender dans quelle mesure cette typologie ou une autre influent sur les modalités de prise en charge.

Les membres de la mission ont à cet égard été frappés d'**une dichotomie récurrente** dans le discours de leurs interlocuteurs : souvent étaient **opposés les jeunes qui n'avaient cure de protection et s'échappaient** aussitôt que possible et **ceux qui manifestaient au contraire une volonté d'intégration presque exemplaire**.

Cette dichotomie semble une clé de lecture fondamentale en ce qui concerne la prise en charge des mineurs étrangers isolés. D'un côté des jeunes souvent appréhendés au cours d'actes délinquants et peu désireux de protection qui ne demeurent guère que quelques heures, au mieux quelques jours, dans les établissements de l'aide sociale à l'enfance. Bien souvent, ils ne sont même pas décomptés en terme de prise en charge par le conseil général.

Pour cette catégorie de mineurs, le conseil général de Seine-et-Marne a ainsi élaboré une statistique des « passages » dissociée de la prise en charge des mineurs isolés étrangers. En région Ile-de-France, cette catégorie est souvent amalgamée avec une origine, celle des jeunes Roumains ou plus largement des jeunes issus d'Europe de l'Est. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, il peut s'agir aussi de jeunes originaires d'Afrique du Nord.

De l'autre côté, on trouve ce que l'on pourrait parfois être tenté d'appeler les « bons » mineurs étrangers isolés, ceux qui sont fortement désireux d'intégration et s'inscrivent relativement aisément dans des parcours d'insertion. Parmi ceux-ci se retrouvent une majeure

partie des jeunes dits « exilés » - souvent d'origine africaine- ou une partie de ceux qui sont « mandatés » pour réussir – ainsi des jeunes Chinois ou Indiens.

Cette dichotomie correspond assurément à une réalité ; d'aucuns ont toutefois tenté de la surmonter pour ne pas se résigner à une dualité entre jeunes qui ne seraient pas insérables ni susceptibles de bénéficier d'une protection et jeunes tirant le plus grand profit de leur protection. C'est l'un des enjeux importants des pistes d'amélioration de la prise en charge des mineurs étrangers préconisées par la mission qui souligne le droit de tous les mineurs à être protégés. (cf Propositions).

→ Les garçons sont largement majoritaires parmi les mineurs étrangers, et particulièrement parmi ceux qui ont un parcours de petite délinquance. Mais certaines nationalités –roumaine, angolaise, congolaise (ex-Zaïre) sont plus féminisées⁹.

Certains parcours sont typiquement masculins ;

P. est âgé de 16 ans. Angolais, originaire de Luanda, son père proche de l'UNITA a disparu en 1995. Sa maison a été incendiée en 2001 et sa mère est décédée. Fuyant le service militaire obligatoire et après plusieurs mois de vie dans la rue, P. réussit à gagner la France, avec l'aide d'un ami de ses parents. Mis en contact avec une association spécialisée, P. est conduit aux services de l'aide sociale à l'enfance. Confié à l'aide sociale à l'enfance et placé dans un établissement, P. a suivi des cours de français langue étrangère en CIPPA (cycle d'insertion professionnelle par alternance) et se trouve en première année de BEP de comptabilité. Il présente une demande d'asile.

D'autres plutôt réservés aux filles. La prostitution concerne les deux sexes bien qu'elle reste majoritairement féminine.

K. a 17 ans . Ukrainienne, elle a été séduite par la proposition de venir en France pour être serveuse dans un restaurant. Ses parents ne se sont pas opposés à son projet et se sont même laissés convaincre par le passeur, contre rémunération. Une fois arrivée à Paris, ses papiers lui ont été enlevés et K. est obligée de se prostituer. Appréhendée par les services de police, elle est confiée à la brigade de protection des mineurs. Le parquet des mineurs la place en urgence au foyer de l'enfance. Reçue en audience par le juge des enfants, elle est confiée à l'aide sociale à l'enfance. Sur sollicitation de l'ASE, un établissement suffisamment éloigné de Paris accepte de l'accueillir . Un retour dans sa famille pourrait être envisagé.

1.3.2 Des flux migratoires constamment renouvelés mais présentant des dominantes stables

Au cours de la plupart de ses déplacements, la mission a pu constater le caractère fluctuant des mouvements migratoires des jeunes mineurs étrangers.

Alors qu'au début des années 2000, l'afflux de jeunes Chinois semblait une donnée majeure, la plupart des services départementaux ont noté un reflux de cette origine. Au même moment émergeait, mais à un niveau moindre, une immigration originaire du sous-continent

⁹ source Rapport Etiemble pour la DPM, 2001.

indien et présentant des traits similaires – recherches de parcours de promotion individuelle et familiale.

De la même façon, les arrivées des jeunes étrangers sont très conditionnées par les événements géopolitiques marquant le continent africain. L'importance du nombre de jeunes issus de l'ex-Zaïre, du Congo ou de l'Angola est à cet égard très révélatrice comme le fut l'arrivée de jeunes Rwandais.

Si les données relatives à l'origine géographique des mineurs isolés reflètent par conséquent ces variations, force est toutefois de constater que les dominantes nationales sont relativement stables.

En 2001, le rapport Etiemble relevait les cinq origines dominantes :

- la Roumanie avec 16,76 % de l'ensemble des mineurs isolés
- la Chine (12,83%)
- le Maroc (11,05 %)
- l'Albanie (7,19%)
- le Congo (6,52%).

L'enquête diligentée par la mission indique que ces cinq nationalités demeurent les plus souvent citées par les conseils généraux dans les trois origines dominantes des mineurs étrangers, avec toutefois l'irruption notoire de l'Angola. Les trois pays les plus fréquemment cités par les conseils généraux dans le cadre de l'enquête sont en effet par ordre d'importance : le Congo, l'Angola puis tout de même encore la Chine. Arrivent ensuite Roumanie, Maroc et Albanie.

L'ensemble des éléments rassemblés témoignent semble-t-il d'une tendance de fond, malgré un ralentissement du nombre de mineurs étrangers admis par certaines institutions en 2004. Sans représenter un phénomène massif, l'arrivée de mineurs isolés constitue désormais une donnée suffisamment stable et significative pour que les institutions s'organisent de façon adéquate pour les accueillir quand cela est nécessaire.

Deuxième partie - La prise en charge actuelle des mineurs étrangers isolés : malgré les efforts réalisés, l'inégalité de traitement sur le territoire et l'absence de perspective de régularisation ne permettent pas une prise en charge satisfaisante

Les investigations diligentées par la mission conduisent à distinguer plusieurs phases dans la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Pour ceux d'entre eux qui se trouvent dans la rue, errants, livrés à des réseaux de petite délinquance, une phase d'approche, voire "d'appropriation" a été identifiée à Paris et à Marseille (1.1). De telles méthodes d'approche restent néanmoins exceptionnelles à ce jour. Le circuit judiciaire suivi par les mineurs étrangers isolés (1.2) est quant à lui marqué par l'hétérogénéité des pratiques et les inégalités de traitement frappantes qui en découlent. Enfin, la diversité des situations est également remarquable au stade de la prise en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (1.3), tant pour la phase décisive d'évaluation-orientation, souvent très lacunaire, voire absente, que pour les parcours proposés ultérieurement, qui achoppent sur les besoins spécifiques de ces mineurs et le manque de perspectives de régularisation sur le territoire à la majorité.

2.1 Repérage et conduite vers les autorités : une fonction importante qui n'est assurée que par exception

2.1.1 L'utilité du dispositif de repérage pour les mineurs étrangers errants

Une partie des jeunes étrangers isolés se trouvent, à leur arrivée sur le territoire national, dans une situation d'extrême précarité, souvent sans logement, vivant dans la rue pour certains, notamment à Paris, ou dans des squats de fortune, ou encore des campements. Le plus souvent pris dans des réseaux, les activités auxquelles ils se livrent vont du travail au noir à la prostitution, en passant par la mendicité et une gamme d'activités répréhensibles, pillages d'horodateurs, vols divers. Les services de police et les autorités judiciaires qui les appréhendent avouent leur impuissance face à des jeunes qui fuient toutes les propositions éducatives. C'est notamment le cas de ceux originaires de Roumanie ou de l'ex-Yougoslavie. Leur parcours institutionnel classique tel que décrit par exemple à Paris, en Seine-Saint-Denis, en Seine et Marne, dans le Val de Marne, les Hauts de Seine, mais aussi dans certains départements de province est le suivant : arrestation par les services de police, présentation au parquet, évaluation rapide du service assurant la permanence auprès du tribunal, déferrement (ou non) devant le juge des enfants, placement éducatif (le cas échéant placement en urgence par le parquet), fugue.

P. a 13 ans . Rom, originaire de l'ex-Yougoslavie, il vit dans des fourgons avec des oncles, tantes et cousins, en situation irrégulière, sur une aire de stationnement de l'est de l'Ile de France. L' « économie familiale » est basée sur le vol à l'étalage ou à la tire et des activités de petits services (lavage de pare-brise). P. a été pris trois fois par les services de police. Le parquet l'a placé chaque fois au foyer de l'enfance. P. s'y est restauré, a pris une douche et a chaque fois fugué.

L'ensemble des acteurs concernés s'accorde désormais à reconnaître l'inutilité de telles méthodes et la nécessité d'un travail mené en amont pour repérer ces jeunes, les approcher, gagner leur confiance, les mettre à l'abri, les convaincre qu'une prise en charge éducative peut constituer une alternative à leur « milieu actuel », les amener enfin vers les services de droit commun compétents pour le accueillir.

Un tel travail peut également s'avérer utile pour repérer et prendre en charge des jeunes errants isolés, sans lien avec des réseaux .

2.1.2 Deux dispositifs opérationnels de repérage et mise à l'abri fonctionnent à Paris et Marseille.

2.1.2.1 Le dispositif parisien

Le dispositif parisien d'accueil de jeunes étrangers isolés a été mis en place à l'initiative du secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion et a fait l'objet d'**une convention cadre en juin 2003 entre la DASS de Paris et les associations opératrices**. Il est financé par l'Etat à hauteur de 2,1 M€ en 2004. Un comité de pilotage regroupant l'ensemble des acteurs concernés se réunit périodiquement.

Aux termes de la convention cadre, le dispositif entend constituer une étape de préparation du jeune et de clarification de sa situation en amont et en vue de sa prise en charge par les services de protection de l'enfance.

Il repose sur la distinction de quatre fonctions :

- fonction de repérage : le repérage s'effectue de jour comme de nuit, grâce à un travail de rue, dit de « maraude » sur les lieux où les jeunes exercent leur activité, confié à deux associations, Hors la rue (ex Parada) et Arc 75; il peut faire appel le cas échéant aux interventions des équipes mobiles du Samu social de Paris, ou d'autres associations spécialisées (certains clubs de prévention, Bus des femmes..) ;
- fonction de mise en confiance, notamment grâce à des activités en accueil de jour : l'accueil de jour est confié à Hors la rue qui connaît particulièrement les jeunes roumains et à Enfants du monde-Droits de l'homme;
- fonction de mise à l'abri temporaire : les associations Enfants du monde-Droits de l'homme, France terre d'asile et Arc 75 disposent respectivement de 15, 10 et 3 lits ; cette phase d'accueil d'urgence doit permettre de confirmer la volonté du jeune de sortir de la rue ; l'accueil de jour continue de recevoir le jeune qui en est demandeur ;
- fonction d'accompagnement vers le droit commun, à savoir une prise en charge éducative par l'aide sociale à l'enfance ; durant cette période de quelques jours ou semaines,

l'orientation du jeune est préparée par une évaluation de sa situation sanitaire, psychologique, scolaire et juridique.

V. a aujourd'hui 16 ans .De nationalité roumaine, originaire de la région d'Oas, il a cinq frères et sœurs plus jeunes que lui ; la précarité des conditions de vie dans sa famille l'incitent à suivre l'exemple de plusieurs jeunes du même village qui ont pu gagner Paris, grâce au service d'un passeur. Arrivé sur place, il rejoint un groupe de jeunes encadré par deux aînés ; ils vivent dans un squat de la banlieue .Tous les jours ils se rendent sur leur lieu d'activité :certains se spécialisent dans le vol à l'étalage ; d'autres dans le pillage de distributeurs de boissons ; certains se prostituent .V. a été appréhendé par les services de police ; placé dans un foyer de l'enfance d'un département francilien, il a immédiatement fugué . Par ailleurs, V. a lié connaissance avec Radu, un éducateur d'origine roumaine, qui effectue un travail de rue dans le secteur d'activité habituel de V. : mis en confiance, V. se rend presque tous les jours au lieu d'accueil de jour situé dans le 2è arrondissement de Paris ; il y rencontre des éducateurs ; il peut y manger, prendre une douche, y faire de l'informatique, commencer à apprendre le français, rencontrer d'autres jeunes . Après deux mois , V. se laisse convaincre qu'il lui faut sortir de sa situation ; il rencontre une assistante sociale de l'aide sociale à l'enfance qui l'informe des voies possibles ; le temps de réunir suffisamment d'éléments pour sa prise en charge, V. est hébergé quelques jours dans un centre de mise à l'abri ; une audience chez le juge des enfants est prévue . Placé en définitive à l'aide sociale à l'enfance, V. est pris en charge dans un foyer de l'enfance de province, où il apprend le français et suit une formation qualifiante .

L'association Enfants du monde-Droits de l'homme est particulièrement impliquée dans ce dispositif. Son centre d'accueil dispose d'un secteur jour et d'un secteur nuit pour l'hébergement. Le centre s'est doté d'une gamme d'activités, notamment grâce au concours de bénévoles, permettant d'attirer et stabiliser les jeunes : cours de français langue étrangère, cours d'arts plastiques, atelier de vidéo, atelier informatique, atelier cuisine. Des entretiens réguliers ont lieu avec l'équipe socio-éducative.

La durée moyenne de séjour qui approche les 20 jours interroge néanmoins sur la véritable fonction de ce dispositif. N'y a-t-il pas là l'indice d'une dérive vers une prise en charge de moyen terme ?

La convergence des fonctions entre la phase de mise en confiance et de conduite vers une prise en charge d'un côté et, de l'autre, la période préliminaire d'évaluation-orientation de droit commun, n'est pas en soi étonnante.

On comprend ainsi que les services sociaux départementaux ou les associations spécialisées puissent spontanément envoyer vers le dispositif d'acheminement vers le droit commun, certains jeunes qui se seraient présentés sans être préparés à une admission. La cellule d'accueil des mineurs étrangers isolés de l'aide sociale à l'enfance parisienne adresse par exemple à EMDH certains jeunes sans papier. Ils y sont mis à l'abri quelques jours, en même temps que sont rassemblés des éléments probants concernant leur identité et leur âge. On constate que plus du tiers des enfants accueillis d'octobre 2003 à juin 2004 étaient envoyés par les services de l'aide sociale à l'enfance ou le service éducatif auprès du tribunal.

Un autre facteur d'allongement de la durée moyenne de séjour mérite d'être signalée : EMDH ne s'interdit pas de recommander à certains jeunes sans papier et qui paraissent en danger, de saisir directement le juge pour enfants. Dans ce cas, leur hébergement à EMDH, le

temps nécessaire pour obtenir une audience et une décision du juge pour enfants, ne correspond pas à une compétence identifiée dans le dispositif conventionnel.

Hors la rue (ex Parada) s'est spécialisée dans un travail d'approche des mineurs roumains en trois étapes :

- contact sur les lieux de vie ou d'activité, permettant de gagner la confiance de ces jeunes ; l'équipe mobile est évidemment constituée de personnes parlant roumain ;
- accueil au centre de jour qui permet, à travers la participation à divers ateliers ou activités, de replacer les jeunes dans un contexte structuré et de reposer les règles de vie en collectivité ; le centre d'accueil de jour offre un lieu repère, identifié par les jeunes ;
- suivi éducatif : recherche d'identité et contacts avec la famille, travail sur un projet de sortie de la rue, coordination des partenariats autour de situations individuelles .

Les résultats obtenus sont satisfaisants sur le plan quantitatif : sur 300 mineurs isolés contactés en 2003, plus de 40% ont donné suite à la première « accroche », en acceptant de confier leur histoire et leur identité et en exprimant le désir de quitter la rue ; un tiers sont effectivement sortis de ce milieu de façon durable, quelle que soit la suite de leur histoire (prise en charge de droit commun, retour en Roumanie pour certains..).

2.1.2.2 *Le dispositif marseillais*

Un dispositif de veille et de prévention fonctionne à Marseille depuis plusieurs années et s'appuie sur l'activité d'associations.

L'association Jeunes errants met en œuvre un dispositif de veille préventive, repérage et « accroche » de mineurs errants sur des sites sensibles, avec l'objectif de « proposer des alternatives à l'économie de survie et de petite criminalité ». Un centre d'accueil de jour permet de poursuivre le travail de mise en confiance, grâce à une série d'activités socio-éducatives de qualité. Cette activité est cofinancée, par les ministères des affaires sociales, de la justice et par le conseil général des Bouches du Rhône.

Mohamed est marocain. Agé de 14 ans, il vit dans la banlieue de Rabat . Son père est violent et le bat régulièrement . Mohamed vit de plus en plus souvent dans la rue et se sépare de sa famille. Embarqué clandestinement sur un cargo à destination de Marseille, il réussit à débarquer sans être appréhendé par la police aux frontières .Il commence un parcours d'errance dans la ville. Il est repéré par des travailleurs sociaux qui lui proposent de passer quelques heures dans le centre d'accueil de jour d'une association. Mohammed se laisse convaincre de l'intérêt de reprendre contact avec sa mère. Un travail est entrepris pour favoriser son retour au Maroc.

L'association ARS développe également une activité de « maraude » de nuit, dans la ville de Marseille. Deux nuits par semaine, des policiers en civil, spécialisés dans le travail de prévention se joignent aux tournées organisées.

Au total, les mineurs étrangers errants dans les rues de certaines grandes villes ne peuvent sans doute être ramenés vers des prises en charge de droit commun qu'après une période spécifique qualifiée par les travailleurs sociaux « d'apprivoisement ». Les initiatives, encore isolées, en la matière donnent des résultats probants. A contrario, là où rien n'est prévu

pour repérer et approcher ces mineurs, les méthodes classiques d'appréhension par les services de police et les services sociaux s'avèrent largement infructueuses.

2.2 Le circuit judiciaire : une forte hétérogénéité des circuits de prise en charge qui ne garantit pas une égalité de traitement sur le territoire

Les circuits de prise en charge très divers mis en place reflètent notamment l'hétérogénéité des pratiques administratives et judiciaires sur le territoire. La diversité de ces pratiques conduit à de sensibles inégalités de traitement pour les jeunes concernés. Plusieurs phases peuvent être distinguées :

- un éventuel recueil provisoire par les services de l'aide sociale à l'enfance
- la saisine du parquet, qui peut diligenter une enquête rapide et faire estimer, s'il le juge nécessaire, l'âge du mineur
- la saisine du juge des enfants
- la saisine du juge des tutelles.

Enfin, la mission a abordé, essentiellement sous l'angle juridique, les conditions de maintien et de sortie des zones d'attentes (article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

2.2.1 La protection administrative : le recueil provisoire

Certains jeunes se présentent spontanément aux services sociaux, services polyvalents ou services de l'aide sociale à l'enfance. Dans ces circonstances, aux termes de l'article L 223-2 du CASF, « en cas d'urgence et lorsque les représentants légaux ou le représentant légal sont dans l'impossibilité de donner leur accord, l'enfant est recueilli provisoirement par le service, qui en avise immédiatement le procureur de la république. Si à l'issue d'un délai de 5 jours, l'enfant n'a pu être remis à sa famille, ou si le représentant légal n'a pas donné son accord à l'admission de l'enfant dans le service, ce dernier saisit l'autorité judiciaire ». Le recueil provisoire est donc parfaitement envisageable s'agissant de jeunes étrangers qui se présentent seuls, l'absence d'autorité parentale étant patente au moment de la présentation et l'urgence découlant de ces circonstances.

Certains départements n'hésitent pas à y recourir. C'est par exemple le cas à Paris, dans le Rhône ou la Sarthe. D'autres s'y refusent, préférant laisser à l'autorité judiciaire le soin de déterminer si le jeune qui se présente relève ou non d'une mesure de protection. C'est par exemple le cas des Hauts de Seine ou de la Seine-Saint-Denis.

Si l'enfant est effectivement « recueilli provisoirement », les services de l'aide sociale à l'enfance doivent, sauf remise à la famille ou accord donné à l'admission par le représentant légal, aviser immédiatement l'autorité judiciaire puis la saisir au terme d'un délai de 5 jours. Le respect de ce texte varie d'un département à l'autre . Le délai de 5 jours peut être observé ou non. **Dans certains cas, le recueil provisoire se prolonge de telle manière qu'il se transforme en quasi statut, sans base juridique. Ceci peut être d'autant plus grave que la tutelle sur le jeune peut n'avoir pas été obtenue, ou parfois même demandée (cf.infra).**

2.2.2 *La saisine des parquets et les mesures d'expertise ou investigation*

2.2.2.1 *La saisine des parquets*

Si les services de l'aide sociale à l'enfance refusent le recueil provisoire, ils dirigent en général le jeune vers le parquet du tribunal de grande instance (ou parfois, beaucoup plus rarement dans les départements visités par la mission, directement vers le juge des enfants).

Il y est alors reçu comme l'ensemble de ceux qui arrivent directement au parquet ou au service de la PJJ assurant la permanence auprès du tribunal, qu'ils soient appréhendés par les services de police, en situation ou non d'infraction pénale, ou qu'ils soient parfois accompagnés par des réseaux ou encore par des associations spécialisées.

Le parquet peut alors, avant toute décision, faire procéder à une enquête rapide ou une expertise. Certains y font effectivement procéder; d'autres estiment pouvoir se prononcer sans que des données complémentaires de fait aient à être rassemblées. Au civil, en effet, dans certaines circonstances, la mesure de protection urgente (prise au titre de l'article 375-5 du code civil) s'impose d'évidence. Elle peut aussi être motivée par l'impossibilité matérielle de saisir un juge des enfants (nuit, fin de semaine..). Mais **dans d'autres situations, l'ordonnance de placement du parquet s'apparente à une mesure automatique et inutile : les jeunes concernés fuguent très rapidement des établissements d'accueil.** C'est notamment le cas des jeunes en situation de délinquance qui ne réclament aucune aide. Au demeurant ces jeunes sont très difficiles à appréhender, et sauf exception ou dispositif spécifique de suivi mis en place, ne répondent pas aux convocations ultérieures par officier de police judiciaire, ne se présentent pas devant le juge et fuient les mesures de protection de droit commun. Tel est le constat dressé notamment par les parquets des tribunaux de Créteil, Bobigny, Paris, Grenoble ou Meaux, qui n'en tirent d'ailleurs pas les mêmes conséquences : les parquets de Meaux et Créteil par exemple continuent de prendre des ordonnances de placement provisoire (article 375-5), refusant de voir ces jeunes repartir à la rue avec leur aval implicite (et malgré la fugue systématique); les parquets de Bobigny et Grenoble n'en prennent pas sauf situation exceptionnelle.

2.2.2.2 *L'estimation de l'âge*

La recherche de l'âge du jeune, fait partie des informations essentielles, nécessaires pour se prononcer en matière de protection- ou symétriquement sur la possibilité d'appliquer des mesures qui ne peuvent être prises qu'à l'égard de majeurs. Or, de fait, l'absence de papiers d'identité ou leur caractère litigieux, l'apparence physique du jeune, la plus ou moins grande cohérence de son discours conduisent souvent à s'interroger sur ce sujet. Parmi les modes de preuve, l'estimation de l'âge chronologique suscite un débat récurrent.

Le recours à l'expertise n'est pas systématique et les pratiques varient grandement d'un parquet à l'autre. Néanmoins, il apparaît clairement que, dans les départements qui connaissent les flux de jeunes étrangers les plus élevés, tous les parquets concernés (ou le cas échéant directement les juges pour enfants) en prescrivent pour ceux qui n'ont pas de papiers et dont l'apparence fait douter de la minorité. Les parquets reconnaissent d'ailleurs le caractère parfois subjectif de cette prescription.

La méthode classique d'estimation repose, à la fois sur un entretien avec le médecin, un examen clinique, une expertise d'âge osseux et un examen de l'âge dentaire . Certaines unités médico-judiciaires appliquent une telle approche de manière complète ; c'est le cas par exemple de l'UMJ de l'hôpital Trousseau à Paris, fortement sollicitée pour ce type d'estimations. D'autres centres d'examen moins sollicités ou moins spécialisés peuvent en avoir une approche plus succincte.

Les expertises d'âge osseux et d'âge dentaire appellent la plus grande prudence, de l'aveu même des médecins qui les pratiquent. En particulier l'expertise d'âge osseux repose sur la comparaison entre la radiographie du poignet du sujet et des clichés standardisés issus de l'observation d'un important échantillon d'une population donnée à un temps donné . Or l'atlas de clichés de référence le plus fréquemment utilisé est celui de Greulich et Pyle, établi à partir de l'étude d'une population nord américaine, de niveau socio-économique élevé dans les années 1930. On ne dispose aujourd'hui d'aucun atlas de référence pour des jeunes d'origine étrangère, ni au demeurant pour la population française. Par ailleurs, les carences nutritionnelles dont ils ont pu souffrir ont un impact négatif sur la maturité osseuse ; à l'inverse, la maturation osseuse semble s'effectuer aujourd'hui plus vite que par le passé. Tous arguments qui militent pour la plus grande prudence dans l'interprétation des résultats d'expertise d'âge osseux (et mutatis mutandis pour l'examen d'âge dentaire), même en cas d'examen des radiographies par des spécialistes confirmés de radiologie- pratique de l'UMJ Trousseau, qui ne paraît pas très répandue.

L'estimation de l'âge ne peut, au total qu'être qu'imprécise et présentée sous forme de fourchette. Par ailleurs, elle est –selon les experts entendus par la mission- inutile pour apprécier si une jeune fille est majeure ou non : au delà de l'âge de 17 ans, la maturation osseuse serait complète pour les filles et l'estimation d'âge impossible par cette méthode.

Enfin, on rappellera que **les juges ne sont pas tenus par les résultats des expertises qu'ils se doivent de confronter avec d'autres éléments de preuve et aux déclarations des intéressés** . Sur ce point on ne peut que rappeler le texte de l'article 47 du code civil, aux termes duquel « tout acte de l'état civil des français et des étrangers , fait en pays étranger, fera foi s'il est rédigé dans les formes usitées dans ledit pays » ; disposition appliquée de manière très diverse selon les juridictions.

M. né à Kinshasa est entré irrégulièrement en France. Il est en possession d'un extrait d'acte de naissance établissant qu'il est âgé de 17 ans . Une estimation d'âge est pratiquée à la demande du parquet, qui conclut à un âge d'au moins 18 ans. Il ne fait donc pas l'objet d'une mesure de protection et se trouve à la rue. Aidé par une association, M. saisit directement le juge des enfants. Celui-ci prend une ordonnance de placement provisoire à l'aide sociale à l'enfance, en relevant la marge d'incertitude de l'estimation d'âge. Le parquet relève appel de cette décision. La Cour d'appel indique que l'estimation d'âge ne permet d'obtenir qu'une fourchette et doit être confortée ou contredite par d'autres pièces ; qu'en l'espèce, l'authenticité de l'extrait d'acte de naissance n'est pas contesté et n'est pas contredit par l'estimation d'âge, compte tenu de sa marge d'erreur ; elle confirme finalement l'OPP du premier juge.

2.2.2.3 *Les enquêtes rapides*

Outre l'expertise d'âge, le parquet peut demander une enquête rapide au service assurant la permanence auprès du tribunal, ou à des services associatifs d'investigation qui lui viennent en appui. C'est la caractérisation de la situation de danger qui est alors recherchée (au civil), ainsi qu'un certain nombre de **renseignements socio-éducatifs sur la situation du jeune** (au civil comme au pénal): son identité, sa nationalité, son parcours, l'éventuelle présence de référents parentaux sur le territoire (le jeune est-il réellement isolé ?), la description de son « milieu actuel » aux termes de l'article 375-3 du code civil. Tous renseignements que le parquet peut juger utile voire indispensable de réunir avant même de prononcer lui-même, le cas échéant, une mesure de protection ou avant de saisir le juge compétent (juge des enfants, juges des tutelles, voire juge d'instruction en cas d'affaire grave ou complexe), et afin d'éclairer sa décision.

A Marseille, c'est le service d'actions éducatives spécialisées de l'association « jeunes errants », saisi par « soit transmis » du parquet, qui est sollicité pour ce type d'investigations rapides. Ce service assure parallèlement un travail de repérage et d'accueil de jour de jeunes étrangers à la rue. Il est cofinancé par le ministère de la justice, le ministère des affaires sociales et le conseil général des Bouches du Rhône. Un intérêt majeur de ce type d'investigations est qu'il permet de faire le départ entre d'un côté des jeunes qui ne relèvent pas a priori d'une mesure de protection classique et qui doivent être progressivement « convaincus » qu'elle pourrait leur profiter, et de l'autre ceux qui en relèvent certainement. Les premiers pourront continuer à être accompagnés dans leur milieu actuel, autant que faire se peut, par exemple en accueil de jour.

La spécialisation de l'association Jeunes errants notamment pour des jeunes originaires de pays du Maghreb autorise des liens plus étroits avec les autorités consulaires des Etats concernés et avec leurs autorités locales, et donc une recherche facilitée des parents. On notera que le rapprochement avec les autorités consulaires des pays d'origine semble très peu pratiqué par les parquets, puis ultérieurement par les services gardiens au prétexte, parfois justifié, de diligences insuffisantes et de bonnes volontés variables.

Essentiellement au pénal, mais également au civil, les Services éducatifs auprès des tribunaux peuvent être saisis de manière identique mais, sauf exception, ils manquent de moyens et de travailleurs sociaux spécialisés pour mener ce type d'investigation de manière pleinement satisfaisante

Au total, bien qu'essentielle, la fonction de recueil de renseignements socio-éducatifs n'est aujourd'hui que très imparfaitement remplie en ce qui concerne les mineurs étrangers isolés. Les enquêtes diligentées sont effectivement plus complexes pour ces mineurs et nécessitent souvent des contacts au moins téléphoniques avec les pays d'origine. Mais leurs résultats peuvent conditionner la prise de décision judiciaire et des moyens adéquats mériteraient de leur être consacrés.

2.2.3 *La politique des parquets et la saisine du juge pour enfants*

Les résultats de ces diverses investigations peuvent conduire le parquet à écarter certains jeunes de toute mesure de protection : majeur, situation ne présentant pas de danger avéré, jeune nécessitant un suivi particulier en amont de toute mesure de protection. Ce rôle de « filtre » est par exemple clairement assumé par les parquets des tribunaux de Paris, Lille, Bobigny ou Lyon, avec le souci de réserver la protection à des mineurs étrangers isolés avérés.

S'agissant des suites envisageables, les pratiques des parquets peuvent là encore être très variables.

- **Certains considèrent que le danger n'est pas forcément constitué et ne saisissent pas, ou en tout cas pas systématiquement, le juge des enfants**, laissant à l'aide sociale à l'enfance le soin de saisir le juge des tutelles, et prenant ainsi simplement acte de l'absence d'autorité parentale sur le territoire. Telle est par exemple la position, parmi d'autres, des parquets de la Sarthe ou de Paris, qui estiment qu'il n'y a lieu de saisir le juge des enfants en assistance éducative que lorsque des parents mettent en danger leurs enfants et qu'une véritable carence de l'autorité parentale est constatée. Or, pour des jeunes étrangers isolés, le danger serait plutôt lié à la précarité de la situation, ou justement à l'absence de parents, et relèverait par conséquent d'une approche sociale dans un premier temps, puis, dans un second temps, de l'attribution de la tutelle aux services de l'aide sociale à l'enfance.

Sur le fond, le débat juridique est pendant puisque la Cour d'appel de Paris a reconnu la compétence du juge des enfants y compris en l'absence des parents, tandis que, par exemple, la cour de Versailles a adopté une position inverse.

- **La plupart des parquets, parmi ceux rencontrés par la mission, saisissent toutefois rapidement le juge des enfants**, le cas échéant après avoir opéré eux-mêmes une première « sélection », et selon les cas, avec ou sans ordonnance de placement préalable (article 375-5). Ils reconnaissent ainsi que les mineurs étrangers isolés relèvent de mesures d'assistance éducative parce que « leur santé, leur sécurité ou leur moralité sont en danger ou que les conditions de leur éducation sont gravement compromises ». Telle est par exemple la pratique des parquets de Lille et Bobigny, qui peuvent compter sur l'organisation d'audiences rapides chez les juges des enfants .
- Enfin, un troisième dispositif a été relevé dans certains départements, par exemple en Isère, ou sauf la nuit et les samedis, dimanches et jours fériés, le parquet ne se saisit d'aucune situation de jeunes étrangers isolés. Les services qui ont accueilli ou appréhendé le jeune sont invités à le présenter immédiatement au juge des enfants qui demande lui même, le cas échéant des investigations rapides complémentaires avant de prendre une mesure et organise une audience dans les meilleurs délais.

De telles présentations directes des jeunes aux juges des enfants ne sont au demeurant pas rares dans d'autres départements : situations de jeunes « écartés » par le parquet ou par les services sociaux ou qui se représentent directement au juge, accompagnés le plus souvent par des associations spécialisées.

2.2.4 *Les décisions des juges pour enfants*

D'un point de vue institutionnel, certains tribunaux concernés par l'afflux de jeunes étrangers isolés ont manifesté leur souci d'une certaine spécialisation dans leur fonctionnement : ces dossiers sont ainsi traités directement par le président du tribunal pour enfants de Bobigny et par un cabinet spécialisé s'agissant du tribunal pour enfants de Paris. Au moment de la rédaction du présent rapport, celui-ci a cependant décidé de les répartir entre cinq cabinets prenant également en charge d'autres situations. Dans le même esprit, le tribunal de Marseille avait toujours refusé une quelconque spécialisation dans l'affectation des dossiers.

Au civil, les juges des enfants sont donc saisis en général par le parquet, ou plus rarement par les services sociaux départementaux, ou encore par le jeune lui-même, en général accompagné par un service associatif.

La motivation habituelle des ordonnances de placement adoptées par les juges des enfants corrobore pour sa part systématiquement une acception large de la notion de danger qui couvre la situation d'isolement, et a fortiori celles d'absence de logement ou d'exposition à des risques d'exploitation ou de maltraitance.

D. est une togolaise de 15 ans . Orpheline, elle est envoyée par son oncle en France, chez un couple d'amis, pour poursuivre ses études. Elle a fugué de son nouveau foyer, d'où elle ne pouvait pas sortir et où elle était contrainte d'effectuer toutes les tâches ménagères. Elle n'était pas scolarisée. Elle s'est présentée aux services sociaux du département, a fait l'objet d'un signalement. Après un recueil provisoire, accueillie au foyer de l'enfance, D. est présentée au juge des enfants qui la confie à l'aide sociale à l'enfance. Une demande de tutelle est présentée trois mois plus tard.

Pour autant, les juges des enfants peuvent eux aussi admettre que le placement de droit commun n'est pas en toute hypothèse la solution la plus adaptée. Une période de suivi en « milieu naturel » peut être nécessaire avant d'envisager le placement ; des structures de placement spécialisées lorsqu'elles existent, peuvent être sollicitées, permettant une prise en charge adaptée à ces mineurs et une période d'accueil particulière. Telle est par exemple la position des juges compétents des tribunaux de Paris, Bobigny et Grenoble.

Enfin, on notera que certains juges des enfants, minoritaires dans les départements visités par la mission, prônent une définition étroite de l'assistance éducative (la compétence en assistance éducative est liée à la présence de l'autorité parentale sur le territoire- cf. supra) et ne placent pas les jeunes à l'aide sociale à l'enfance, notamment par souci de « ne pas créer de filières de placement ».

Au pénal, la mission note que le déferrement peut être l'occasion de proposer aussi des mesures de protection alternatives et que certains tribunaux, à condition de disposer de relais socio-éducatifs suffisants et adaptés proposés par les services de protection de l'enfance et le secteur associatif, n'y renoncent pas. Ces mesures peuvent ne pas se résumer à un simple placement classique.

2.2.5 *La tutelle d'Etat*

Le circuit judiciaire peut être enfin complété par la saisine du juge des tutelles, soit comme alternative à celle du juge des enfants, soit après celle-ci.

- Une première situation, assez rarement rencontrée par la mission, est celle d'une absence volontaire de saisine du juge des enfants (cf. supra). Le jeune est recueilli au titre de l'article 223-2 du CASF ; le cas échéant le parquet fait diligenter des investigations complémentaires ; il laisse le jeune en « recueil provisoire » ; le parquet ou, le plus souvent l'aide sociale à l'enfance directement, demande enfin l'attribution de la tutelle. Ce dispositif aboutit in fine à une protection juridique acceptable du mineur, mais les procédures doivent être menées très rapidement . Dans les faits, il est quasiment impossible d'obtenir la tutelle sans solution de continuité avec le statut très temporaire du recueil provisoire.
- La situation la plus fréquente est celle d'un dessaisissement du juge des enfants, une fois la tutelle déléguée aux services de l'aide sociale à l'enfance. Mais les demandes de tutelle par l'aide sociale à l'enfance ne sont pas systématiques. Quant aux juges des enfants, ils n'organisent généralement pas leur propre dessaisissement en demandant eux mêmes la délégation de tutelle à l'aide sociale à l'enfance .
- L'absence complète de lien avec la famille d'origine et l'absence de tuteur potentiel sur le territoire conditionnent bien sûr la délégation de tutelle au président du conseil général (service de l'aide sociale à l'enfance), par application combinée des articles 373 et 433 du code civil. En général, la délégation de tutelle s'opère sans difficulté. Les délais d'obtention peuvent cependant s'avérer relativement longs : on signalera ainsi la surcharge de certains juges contraints par les règles de compétence territoriale, notamment le juge des tutelles du 12^{ème} arrondissement de Paris, siège de l'aide sociale à l'enfance de ce département. Néanmoins, sur le fond, toutes les demandes de tutelle n'aboutissent pas. Certains juges des tutelles peuvent exiger des expertises complémentaires ou la production d'actes d'état civil, on encore contester la vacance d'autorité parentale, en référence à la loi nationale du mineur et refuser ainsi la constitution d'une tutelle d'Etat. Cette position ne paraît pas rare parmi les juges des tutelles et conduit à priver les mineurs concernés de ce régime de représentation.

2.2.6 *Les conditions juridiques propres à la sortie de zone d'attente*

Une situation particulière est celle des jeunes étrangers isolés maintenus en zone d'attente au titre de l'article 35 quater de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. La zone d'attente de l'aéroport de Roissy est évidemment la plus connue, mais il en existe d'autres, délimitées par les préfets, situées dans les ports, aéroports ou gares ferroviaires, ouverts au trafic international et désignés par arrêté.

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale intègre à son article 17 des modifications à l'ordonnance du 2 novembre 1945, relatives à la désignation et aux compétences d'**un administrateur ad hoc** . Celui-ci est désigné sans délai par le procureur de la République, qui a été immédiatement avisé de l'entrée du mineur en zone d'attente .Il est chargé d'assister le mineur durant son maintien dans cette zone, d'assurer sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien, mais

aussi dans celles afférentes à son entrée sur le territoire national. Cette disposition, si elle correctement mise en œuvre et servie par des administrateurs ad hoc avisés, constitue un progrès, correspondant d'ailleurs aux normes minimales exigées par le droit international. Il n'entraîne pas dans le cadre de la mission confiée à l'inspection générale de vérifier les conditions de mise en place de ce dispositif, depuis la parution, au demeurant assez récente du décret du 2 septembre 2003, relatif aux conditions de désignation et d'indemnisation de ces administrateurs ad hoc, ni d'ailleurs de contrôler les modalités d'arrivée, de maintien en et de sortie de zone d'attente.

Un débat juridique émergent mérite néanmoins de retenir l'attention, relatif à la compétence du juge pour enfants pour prononcer des mesures de protection au bénéfice de mineurs maintenus en zone d'attente. Plusieurs ordonnances récentes du tribunal pour enfants de Bobigny, directement saisi par les jeunes concernés- mais qui aurait pu l'être par un administrateur ad hoc- affirme sa pleine compétence pour statuer sur la situation de danger éventuelle d'un mineur en zone d'attente et prononcer le cas échéant des mesures de protection¹⁰.

Cette compétence, si elle était confirmée viendrait concurrencer, bien que sur un terrain juridique différent, celle du juge des libertés et de la détention, compétent pour statuer sur la régularité de la procédure et la prolongation du maintien en zone d'attente. Ce débat judiciaire reflète la contradiction potentielle entre le droit d'entrée des étrangers sur le territoire national et le droit de la protection de l'enfance.

D'une part, l'ordonnance du 2 novembre 1945 ne distingue pas sur le fond la situation des mineurs de celle des majeurs : « l'étranger qui arrive en France ... et qui soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile peut être maintenu en zone d'attente...pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée. ». Outre la demande d'asile, qui doit pouvoir être exprimée, seuls les liens familiaux avec des personnes de nationalité française ou résidant régulièrement sur le territoire peuvent conduire à y accueillir des mineurs étrangers. Des admissions exceptionnelles pour raisons humanitaires peuvent enfin être accordées par l'autorité administrative, sous contrôle du juge administratif.

D'autre part, l'application du droit de la protection des mineurs (article 375 du code civil) et de la convention internationale des droits de l'enfant, qui oblige la France, pourrait conduire à admettre sur le territoire national certains mineurs reconnus en danger. La mission note que ce débat, pendant à ce stade, a été ouvert devant la représentation nationale lors de l'examen de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. Un amendement de la commission des lois de l'assemblée nationale, finalement retiré en séance, confiait expressément au procureur de la République, le soin de saisir, d'office ou sur demande de l'administrateur ad hoc, le juge des enfants ou le juge des tutelles, afin que le mineur bénéficie des mesures de protection prévues au code civil. Les arguments ayant convaincu du retrait de l'amendement étaient essentiellement d'opportunité : « l'amendement pourrait être interprété comme ayant pour effet, sinon pour objet, de permettre le contournement de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers, par le recours aux mesures de droit commun de protection des mineurs » ; il s'agirait « d'un signal, plus dévastateur que généreux, qui serait donné aux trafiquants internationaux si notre législation devait d'une manière ou d'une

¹⁰ Cf infra en 3.2.6 l'analyse de l'arrêt récent de la Cour d'Appel de Paris sur ce point.

autre marquer la tolérance de la France quant à l'admission sur son territoire sans conditions ou sous des conditions vagues, des étrangers mineurs ».

En sens inverse, on relève les positions constamment réitérées de la commission nationale consultative des droits de l'homme, qui dans plusieurs avis (septembre 2000, avril 2003) recommande l'admission immédiate des mineurs sur le territoire, ou encore de la défenseure des enfants (avis d'octobre 2000, repris dans le rapport annuel 2001) qui plaide pour une saisine du juge des enfants et du juge des tutelles au bout de quarante-huit heures de maintien en zone d'attente, en invoquant le respect de la convention internationale des droits de l'enfant et l'avis du réseau européen des ombudsmen de l'enfance (octobre 2000).

La protection des mineurs maintenus en zone d'attente constitue une question sensible, à laquelle il conviendrait d'apporter une réponse claire, tant sur les conditions de maintien des mineurs et d'intervention de l'administrateur ad hoc, que sur l'éventuelle compétence du juge des enfants.

Au total, les incertitudes du droit applicable et la diversité des pratiques administratives et judiciaires ne garantissent pas aujourd'hui un traitement homogène des situations de jeunes étrangers isolés sur le territoire national. Selon le mode d'accès au territoire, le département concerné, les parquets ou les juridictions saisies, l'appui trouvé auprès de telle association, la détention de papiers d'identité, les chances d'obtenir une prise en charge appropriée sont très inégales.

2.3 Les trois étapes clés de la prise en charge –accueil, évaluation-orientation, prise en charge à moyen terme- reflètent les spécificités de la situation des mineurs étrangers isolés

2.3.1 *L'isolement impose un accueil dans l'urgence qui percute des dispositifs locaux souvent fragiles*

Dans l'ensemble des départements dans lesquels la mission s'est déplacée, la question de **la déstabilisation du dispositif d'accueil d'urgence par les arrivées imprévisibles et parfois groupées de mineurs étrangers isolés** est apparue comme l'un des points clé.

La situation d'isolement et la difficulté d'ajourner une décision d'admission en laissant un mineur à la rue imposent en effet une réaction rapide de la part des institutions qui perdent dans ce contexte toute souplesse d'ajustement. Lorsque, comme cela est arrivé souvent, ce sont plusieurs mineurs qui arrivent dans la même journée ou la même semaine, le dispositif d'accueil d'urgence très sollicité peut perdre les marges de manœuvre que les responsables de l'aide sociale à l'enfance tentent en général de préserver pour pouvoir faire face à des situations graves d'enfance en danger.

Outre la mise sous tension des circuits de l'accueil d'urgence, une telle pression génère **des débats** parfois malsains **sur la réalité des dangers comparés** auxquels sont soumis d'une part, des jeunes mineurs étrangers pour qui le passage à l'aide sociale à l'enfance est parfois présenté comme une étape programmée dans un parcours d'intégration et d'autre part, des jeunes susceptibles d'être en butte à des violences ou à des abus. Or, s'il est arrivé en effet que des réseaux organisés orientent de façon systématique des jeunes, souvent

d'origine chinoise, vers soit des juges soit des services d'aide sociale à l'enfance et que les acteurs concernés aient alors le sentiment d'être manipulés, cela ne minore pas forcément les risques réels encourus par ces mineurs s'ils restent à la rue ou en proie à un réseau d'exploitation éventuel.

Cette question est particulièrement cruciale à Paris où le dispositif d'accueil d'urgence est généralement sous tension.

Dans la capitale, l'engorgement du système d'urgence met tous les acteurs en première ligne lorsqu'il s'agit de trouver un hébergement dans les délais les plus brefs. Au sein de l'aide sociale à l'enfance, l'arrivée massive de mineurs étrangers isolés depuis plusieurs années a conduit à une saturation des structures d'accueil, Saint-Vincent de Paul et Didot, imposant de faire appel à d'autres établissements – tels Paris Ado service orienté vers la prévention- ou de rechercher des solutions palliatives de moindre qualité tels les hébergements en hôtels. La responsable de la cellule d'accueil des mineurs étrangers isolés (CAMIE) de Paris a cependant insisté sur les précautions prises pour les plus jeunes ou pour les jeunes filles. L'hébergement en hôtel concerne essentiellement de jeunes hommes proches de la majorité.

Pour les accueils en urgence, notamment de nuit, le service d'accueil et d'hébergement provisoire de la Croix-Nivert (association « Jean Coxtet »), destiné aux mineurs fugueurs ou errants qui y sont conduits sur ordonnance du juge des enfants ou du Parquet des mineurs, après interpellation par les services de police, est régulièrement sollicité ; ce qui suscite parfois la crainte de ne pouvoir mettre à l'abri d'autres jeunes soumis à des violences et devant être retirés dans l'urgence de leur milieu. La majorité des admissions se fait par l'intermédiaire de la Brigade de Protection des Mineurs, deux places étant toutefois réservées aux placements judiciaires. Il arrive que dans l'attente d'une expertise osseuse, l'aide sociale à l'enfance parisienne fasse appel à cet établissement.

Le trop-plein des différentes structures a aussi mené à ce que le dispositif ADMIS de mise à l'abri joue parfois son rôle pour des durées bien supérieures à la mise à l'abri immédiate pour lequel il était prévu. Certaines structures d'accueil d'urgence en amont de l'aide sociale à l'enfance expriment de surcroît le sentiment de jouer elles-aussi, au-delà du seul rôle de solution de dépannage, un rôle de sas avant l'admission à l'aide sociale à l'enfance dans l'attente de l'expertise osseuse.

Dans d'autres départements, ce sont généralement **les foyers de l'enfance** qui font face au besoin de places en grande urgence. Ainsi à Strasbourg, Lyon, Lille.

La nécessité de se doter progressivement d'un savoir-faire pour accueillir au mieux les mineurs étrangers isolés entraîne souvent une spécialisation de fait comme cela est le cas à Lille, ce qui ne fait qu'accroître l'engorgement. **Le Foyer de l'enfance de Lille (EPDSAE)** connaît structurellement des situations de sur-occupation, accueillant un nombre élevé de mineurs étrangers isolés. Inquiet des risques de dysfonctionnement du système de protection de l'Enfance, le conseil général du Nord souhaite répartir l'accueil sur plusieurs structures et a sollicité le parquet pour éviter les placements directs au foyer induits trop fréquemment par le monopole de fait du foyer de l'EPDSAE.

La pression sur le dispositif d'urgence est de surcroît exacerbée par les difficultés à trouver des places de débouché. Compte tenu du temps nécessaire à une phase satisfaisante d'évaluation-orientation, les jeunes étrangers demeurent parfois dans les structures d'accueil

d'urgence au-delà de la durée prévue pour trouver un placement d'aval, soit deux mois en général. Les durées moyennes de séjour ont par conséquent une nette tendance à l'allongement au foyer de l'enfance de Lille, comme d'ailleurs au foyer Saint Vincent de Paul de Paris.

Dans plusieurs départements, la coopération des acteurs permet toutefois de surmonter les moments de tension les plus forts pour garantir des hébergements d'urgence. C'est notamment l'un des objectifs d'accords plus ou moins formalisés entre conseil généraux et protection judiciaire de la jeunesse, par exemple à Strasbourg avec la cellule de coordination de l'accueil en urgence.

A Grenoble, les difficultés récurrentes rencontrées par les juges comme par le conseil général pour dégager des places d'accueil à tout moment ont conduit à l'élaboration d'**une solution ad hoc avec création d'un établissement de petite taille spécialisé** dans le premier accueil des mineurs étrangers en mai 2004.

Le Catalpa est un petit établissement de 7 places qui offre le premier accueil de quelques semaines en internat puis une prestation d'accompagnement-évaluation pouvant aller jusqu'à trois mois alors que les jeunes placés sont installés dans des familles ou dans des appartements lorsqu'ils sont autonomes. Au bout de trois mois, le passage de relais doit être fait avec les circonscriptions de l'ASE et un hébergement de droit commun.

La viabilité d'un tel dispositif d'accueil en urgence repose naturellement sur la capacité à organiser la prise en charge de droit commun dans les trois mois, faute de quoi l'établissement risquerait d'être en sur-capacité puis embolisé rapidement. Tel n'est pas encore le cas mais d'ores et déjà certains jeunes sont demeurés au-delà des trois mois initialement prévus soit parce que la proximité de leur majorité rend une sortie viable difficile, soit parce que des démarches sont entreprises pour un regroupement familial.

On peut noter à ce stade que la structure ad hoc créée pour accueillir les mineurs isolés sortant de la zone d'attente de Roissy, le **Lieu d'Accueil et d'Orientation (LAO) de Taverny** connaît des difficultés similaires d'articulation avec les lieux de placement de droit commun, difficultés exacerbées par le fait que le LAO ne relève pas d'un conseil général disposant d'autres structures de placement, à la différence de Grenoble où les différentes institutions dépendent du conseil général de l'Isère. La recherche de débouché est le point faible majeur d'une institution juridiquement dérogatoire au regard du rôle actuel des acteurs publics en matière de protection de l'enfance. C'est pourquoi alors que la durée prévue était de deux mois, la durée moyenne de séjour du LAO était de 102 jours pour la période allant de septembre 2003 à septembre 2004.

Ainsi, lorsque leurs flux d'arrivée deviennent significatifs, les mineurs étrangers isolés génèrent incontestablement des tensions sur le système d'accueil en urgence des conseils généraux dont les marges de manœuvre sont souvent réduites. L'émergence de ce nouveau phénomène a imposé des adaptations structurelles voire des innovations. La mission souligne toutefois que dans ce contexte, le problème n'est sans doute pas tant l'arrivée des mineurs étrangers que l'insuffisance des dispositifs d'accueil.

2.3.2 *La phase décisive d'évaluation-orientation présente sauf exception un caractère partiel et hétérogène*

Aux défis de toute évaluation initiale de la situation d'un adolescent, la situation des mineurs étrangers isolés ajoute des éléments supplémentaires de difficulté : la langue étrangère, l'ignorance prolongée du parcours antérieur du jeune, la méconnaissance par celui-ci de la qualité de ses interlocuteurs et partant parfois sa crainte, les incertitudes du statut juridique enfin ... Pour la plupart des équipes à qui ces mineurs ont été confiés, la tâche a d'abord paru difficile, et parfois indue. Certains ont estimé que de telles missions ne relevaient pas de leurs compétences, les autres se sont peu à peu adaptés, développant progressivement des savoir-faire.

Il n'en demeure pas moins que malgré les bonnes volontés nombreuses et les efforts organisationnels présents ici ou là, la phase d'évaluation-orientation présente actuellement, lorsqu'elle existe, des configurations très hétérogènes et certains manques. Le parcours des mineurs étrangers isolés impose en effet une évaluation extrêmement diversifiée- sanitaire, psychologique, scolaire et éducative, juridique...-, mobilisant des compétences nombreuses qui ne sont pas toujours réunies. Sauf exceptions des établissements ad hoc créés en région parisienne dont les équipes ont été conçues à cette fin, les dispositifs locaux se sont dans le meilleur des cas constitués de façon dispersée, impliquant des partenaires chaque fois différents et couvrant inégalement ce qui pourrait paraître un protocole d'évaluation-orientation complet.

2.3.2.1 *Une phase d'évaluation- orientation spécifique : la prise en charge par l'Etat des mineurs sortant de zone d'attente ou demandeurs d'asile*

Au moment où émerge la problématique des mineurs isolés en Ile-de-France, l'Etat est vivement sollicité pour prendre sa part dans les solutions apportées à ce phénomène neuf et très médiatisé. La première réponse institutionnelle se situe en 1999 dans un champ de compétences traditionnellement reconnu à l'Etat, celui des demandeurs d'asile. A ce titre est créée sur le modèle des CADA pour adultes **un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile**, le CAOMIDA, installé à Boissy-Saint-Léger (94). Dans un second temps, compte tenu des insuffisances dans le circuit de protection de l'enfance au sortir de la zone d'attente de Roissy et de la demande du conseil général de Seine-Saint-Denis de péréquation des efforts, est créée en 2002 une structure ad hoc, **le Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) de Taverny** dans le Val d'Oise, gérée par la Croix-Rouge.

Ces structures dédiées bénéficient par rapport aux dispositifs de droit commun de l'avantage de la spécialisation et de la constitution d'équipes adaptées aux besoins spécifiques des mineurs étrangers isolés . Elles ont cependant dû affirmer progressivement un savoir-faire dans l'évaluation-orientation des mineurs étrangers isolés.

→ Offrant un hébergement à tout mineur sortant de la zone d'attente de Roissy, **le LAO** est celui dont la compétence, sans spécificité de statut, est la plus proche de celle des structures qui partout ailleurs, généralement au sein des services des conseils généraux ou des associations agréées, accueillent des mineurs étrangers isolés. **L'étude de son fonctionnement permet par conséquent d'esquisser ce que pourrait être le protocole partagé de l'évaluation-orientation.**

La mission qui lui a été assignée est de réaliser dans un délai prévu de deux mois une évaluation de la situation du mineur préalable à toute orientation. Cette orientation est sans exclusive a priori: il peut s'agir d'un retour au pays, d'un accueil dans la famille du mineur présente en France, d'un regroupement familial dans un autre pays, d'un placement de droit commun au sein d'un service d'aide sociale à l'enfance.

L'ensemble des activités du LAO est conçu comme une période d'observation nourrissant des bilans-évaluation qui aboutissent à une proposition d'orientation. Une équipe d'éducateurs spécialisés est dédiée à cette tâche.

L'évaluation préparatoire à l'orientation comprend les composantes suivantes :

- **une estimation tout d'abord de la possibilité de replacer l'enfant dans son milieu familial**, soit au pays d'origine soit dans les cas de regroupements familiaux de fait en France ou en Europe. Cela suppose une reprise de contact avec la famille, par l'entremise souvent délicate d'un interprète. Cela nécessite aussi une enquête sociale au pays afin de prévenir tout risque pour le mineur. Lorsqu'un retour est envisageable, accepté par l'enfant et sa famille, l'appui de l'OMI est sollicité.

En cas de regroupement familial de fait en France, des précautions sont indispensables pour s'assurer que l'accueil se fera dans des conditions compatibles avec l'intérêt de l'enfant (enquête préalable, suivi à 6mois à la demande du juge ...).

- en cas de reconstitution familiale inenvisageable, **un bilan des besoins et compétences de l'enfant**. Cela suppose tout d'abord un bilan sanitaire et psychologique approfondi. Puis un bilan de compétences scolaires ou techniques. Depuis octobre 2003, l'évaluation du niveau scolaire bénéficie au LAO de l'appui du dispositif de l'Education Nationale pour les primo-arrivants (Centre Académique pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et enfants du Voyage, CASNAV).
- **une évaluation enfin des perspectives juridiques** pour le mineur.

→ **Le CAOMIDA** est astreint aux mêmes exigences.

Cette structure gérée par France Terre d'Asile accueille une population plus ciblée demandant l'asile. Le CAOMIDA n'est pas une structure d'urgence, bien qu'il accepte parfois d'accueillir des jeunes à la demande de services d'aide sociale, dans le cadre de deux places facturées aux conseils généraux – à la différence des 33 places financées en dotation globale par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale(DPM). La plupart des jeunes arrivent de services d'aide sociale de la région parisienne qui sollicitent un appui du CAOMIDA pour la préparation de la demande d'asile. Le placement se fait alors par ordonnance de placement judiciaire sauf exception. La situation des mineurs est généralement soumise à la Commission Nationale d'Admission à l'asile, après que la CAOMIDA a déjà vérifié la recevabilité du dossier au regard des critères de l'asile. Le centre se concentre sur l'accueil des 14-17 ans, ayant moins de trois mois de présence sur le territoire.

En ce qui concerne le travail d'évaluation, le CAOMIDA s'appuie sur des structures proches : pour le bilan médical, les centres départementaux de prévention sont sollicités ; pour l'évaluation scolaire, le CIO de Boissy intervient et propose une affectation. Le bilan technique est conduit en lien avec la PJJ au sein du Centre d'Action Educative et d'Insertion

de Paris. L'expertise juridique est le point fort du travail du CAOMIDA qui aide le jeune à construire sa demande d'asile et d'éventuelles solutions de repli en cas d'échec devant l'OFPRA (25 %¹¹) puis devant la Commission de Recours des réfugiés (plus que 16% d'échecs in fine).

2.3.2.2 *La phase d'évaluation/orientation de « droit commun »*

Des déplacements de la mission émerge le constat suivant : confrontés à une situation inédite, les acteurs locaux ont réagi, tantôt a minima, tantôt en manifestant une réelle volonté d'innovation et d'adaptation aux besoins. La phase d'évaluation-orientation est parfois laissée à l'initiative des établissements d'accueil, et conditionnée par les moyens mobilisables par ceux-ci. Mais elle est parfois coordonnée au sein d'un dispositif partenarial, généralement à l'initiative des conseils généraux mais parfois avec l'aide de l'Etat. Des acteurs divers sont impliqués : les services des conseils généraux, appuyés le cas échéant par le Service Social d'Aide aux Emigrants ou d'autres associations spécialisées (Jeunes errants à Marseille, Thémis à Strasbourg), ou parfois par des interventions de services d'Etat (DDASS ou PJJ). L'Education Nationale et les services hospitaliers sont mobilisés au besoin, pour un bilan scolaire ou une évaluation sanitaire. Les services de la protection judiciaire de la Jeunesse ont des outils propres (avec dans certains lieux des structures adaptées pour l'évaluation technique et professionnelle parfois sollicitées par les conseils généraux). Mais ils ont aussi mobilisé des soutiens associatifs spécialisés comme Passeport d'Attaches à Paris.

La démarche s'amorce parfois en amont de la décision judiciaire ou de la prise en charge à l'aide sociale à l'enfance. Elle s'engage véritablement ensuite dans les structures d'accueil avec un contenu plus ou moins systématique et exhaustif.

Les départements ne se sont pas toujours dotés de dispositifs garantissant un protocole accompli d'évaluation. L'arrivée en urgence, la priorité accordée à la recherche d'un placement réduisent parfois cette phase à la portion congrue. Le contexte de l'Ile de France imposant de fréquents placements hors de la région ne facilite pas la mise en place d'une étape poussée d'évaluation-orientation. Le mineur accueilli en urgence en hôtel faute de place en structure d'accueil à Paris puis placé rapidement en famille d'accueil en Dordogne par exemple ne bénéficiait pas jusque récemment d'une véritable procédure. De la même façon, les jeunes gens placés à l'hôtel à Lyon ne sont pas accueillis dans des conditions optimales pour permettre une évaluation approfondie.

C'est ce constat qui a conduit certains départements à **créer des structures spécialisées** dans l'accueil puis le suivi des mineurs étrangers isolés. L'objectif est souvent de constituer une équipe acquérant une compétence plus pointue que ne peuvent le faire les référents polyvalents des unités territoriales. Mettre au service de l'ensemble des unités un groupe de professionnels spécialisés est la solution adoptée à **Paris** avec la mise en place d'une Cellule d'Accueil des Mineurs Isolés Etrangers (**CAMIE**).

Cette cellule est opérationnelle depuis octobre 2003. Elle est constituée d'une équipe de cinq travailleurs sociaux, d'une psychologue à temps partiel, d'une gestionnaire. Elle est sous la responsabilité d'un cadre socio-éducatif. Chargée de l'accueil initial du mineur, la cellule assure ensuite dans un délai de deux mois une évaluation de la situation du jeune et la coordination des bilans nécessaires (médical, scolaire, juridique). Comme pour le Catalpa à

¹¹ Données Rapport d'activité FTDA pour 2003

Grenoble -mais sans hébergement intégré ici-, le relais doit ensuite être pris par les secteurs de l'ASE parisienne. La CAMIE s'appuie pour son bilan sur le travail en amont accompli par exemple au sein du dispositif ADMIS (pour des situations de jeunes « à la rue »). Lorsque le lieu d'hébergement du mineur est en mesure de procéder lui-même à l'évaluation et à l'orientation, la prise en charge par la CAMIE s'arrête. Son rôle est en effet au-delà de la rationalisation de l'accueil de pallier les insuffisances antérieures en la matière.

Doté d'une équipe encore plus pluri-disciplinaire puisque comprenant un temps partiel d'infirmière, le Catalpa procède lui aussi à l'évaluation-orientation dans un dispositif spécialisé.

Dans d'autres départements, des dispositifs novateurs ont été conçus partenarialement en dehors des services de prise en charge (ASE ou PJJ). Cette démarche paraît bien avancée dans le cadre marseillais, avec l'intervention-pivot de l'Association Jeunes Errants.

Au sein d'un dispositif inter-institutionnel rôdé depuis plusieurs années, cette association créée en 1994 a en effet développé un savoir-faire tant très en amont dans la procédure d'investigation rapide à la demande du parquet (cf supra II 2) que plus en aval après la décision de placement provisoire dans le cadre actuel de mesures d'investigation et orientation éducative.

L'association se fixe dans ce cadre les objectifs-clé suivants :

- répondre aux questions « pourquoi l'enfant a-t-il quitté son milieu naturel ? », « A quelles conditions peut-il y retourner ? » ,
- ce faisant, permettre aux magistrats d'apprécier l'opportunité des mesures et soutenir le travail des travailleurs sociaux en charge de ces mineurs dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ou de la PJJ. Le travail d'investigation contribue aussi à nourrir le dossier éventuel de demande de régularisation en préfecture.

Pour accomplir cette mission, le service s'appuie sur des équipes pluri-disciplinaires (éducateurs, psychiatre et psychologue, assistante sociale) et interculturelles. Il s'agit de pouvoir analyser au mieux chaque situation individuelle pour faire émerger des solutions de prise en charge réalistes et adaptées tant au profil du jeune qu'au contexte familial et culturel qui a conduit à son départ.

La grande originalité de Jeunes errants tient à son effort d'investigations internationales, dans le cadre de la politique de coopération décentralisée. Dès lors que la localisation de l'autorité parentale et une prise de contact initiale sont acquises, l'association privilégie l'enquête de terrain soit en s'appuyant sur le réseau noué grâce aux accords de coopération soit parfois par des déplacements directs d'un membre de l'équipe. La valeur ajoutée de cette démarche pour la reconstitution des parcours et pour la pertinence des propositions d'orientation est indéniable. Elle est toutefois largement conditionnée par le contexte spécifique des migrations trans-méditerranéennes et peut-être plus difficilement reproductible pour d'autres origines, à l'exception des investigations en Roumanie facilitées par la convention franco-roumaine. L'association tente toutefois de conforter cette dimension interculturelle et internationale par des recrutements ad hoc.

Dans le Nord, la volonté de progresser dans les modalités de prise en charge de ces jeunes doublée d'une volonté de plus impliquer l'Etat a conduit **à un projet de convention**

Etat-Conseil général entre le président du conseil général, le procureur, le président du TGI, le Préfet (DDASS), la PJJ et les présidents des institutions impliquées dans l'hébergement des mineurs.

L'objectif est notamment de conforter la phase d'évaluation-orientation en mobilisant plus de compétences et en offrant un panel plus complet de prestations. Un plateau technique pluri-disciplinaire est ainsi prévu associant la PJJ (éducateur coordinateur, infirmière, évaluation de compétences techniques), l'Education nationale (bilan scolaire) et la DDASS (psychologue, prise en charge des soins) et le DRIJE (Dispositif – associatif- Régional d'Information pour les Jeunes Etrangers financé par l'Etat et le conseil général et qui assumerait l'interprétariat et l'expertise juridique). Le bilan ainsi organisé se déroulerait au sein du CAEI de la PJJ, laquelle serait également responsable du bilan de synthèse élaboré conjointement entre plateau technique, lieu d'accueil et coordinateur de l'EPDSAE au cours d'une réunion de bilan d'orientation après trois semaines d'accueil environ. Ce bilan serait adressé au juge pour enfants afin d'appuyer ses décisions.

En attendant une orientation au sein de l'un des multiples structures de l'aide sociale à l'enfance, les jeunes seraient placés provisoirement dans l'un des deux établissements « spécialisés » en premier accueil dans le cadre d'une ordonnance de placement provisoire du parquet. Il s'agirait du foyer de l'enfance et d'un établissement relevant d'une association agréée.

L'hébergement apparaît en effet comme éventuellement dissociable des démarches d'investigation préparatoires à l'orientation. Différents cas de figure se rencontrent, allant de la solution totalement intégrée du LAO aux phases progressivement dissociées dans le prolongement du Catalpa grenoblois à une distinction claire enfin, comme à Marseille où Jeunes errants a renoncé depuis quelques années à assurer une mission d'hébergement à l'exception des urgences.

Les différents interlocuteurs de la mission ont émis à ce propos des positions contrastées, certains jugeant l'unité de lieu rassurante et propice à une meilleure évaluation, d'autres estimant que ces jeunes aux parcours chaotiques ne devaient pas se trouver enfermer dans un lieu trop restreint et étaient parfaitement capables d'assumer la diversité des lieux.

En ce qui concerne les financements nécessaires à la mise en place des telles plateformes d'évaluation-orientation, la diversité prévaut là encore. Lorsqu'ils se sont engagés comme à Grenoble, les conseils généraux sont demandeurs d'un relais étatique. C'est clairement le vœu également des autorités départementales du Nord comme cela le fut de la Seine –Saint-Denis, surtout avant la création du LAO.

La convention en projet (au moment du passage de la mission) dans le Nord prévoit clairement des financements d'Etat au travers de l'implication de la PJJ (mises à disposition) et de la DDASS (financement d'un psychologue). Reste cependant que la base juridique de ces crédits est fragile, notamment pour la DDASS qui s'appuie sur les crédits destinés aux demandeurs d'asile.

A Marseille, l'agrément de Jeunes Errants pour conduire des Investigations Orientation Evaluation garantit pour l'instant l'engagement de l'Etat.

Dans plusieurs autres départements visités par la mission, **le SSAE est apparu comme un acteur important de la phase d'évaluation-orientation.** Dans le Rhône, en Isère

il apporte notamment son appui à l'effort de reconstitution du parcours du jeune, mobilisant pour cela lorsqu'il le peut le réseau social international auquel il appartient ; il contribue aussi largement à l'évaluation de la situation juridique du mineur isolé. Cette association essentiellement subventionnée par l'Etat a désormais vocation à s'insérer au sein de l'Agence Nationale de l'Accueil et des Migrations succédant à l'OMI. Cette compétence juridique spécialisée dans le droit des étrangers est parfois également mobilisée au travers d'autres associations. Ainsi l'association Thémis à Strasbourg ou à Paris avec Passeport d'attaches, cette dernière travaillant au bénéfice de la PJJ notamment.

A l'heure actuelle dominant donc les solutions au cas par cas. Peu protocolisée, la phase d'évaluation-orientation est inégalement exigeante et aboutie. Elle est parfois caractérisée par une incontestable fragilité.

2.3.2.1 Les limites actuelles des procédures d'évaluation-orientation

Ce point sur l'état actuel des démarches d'évaluation-orientation témoigne de la volonté de progresser de nombreux acteurs et de leur capacité d'adaptation ou d'innovation. Il indique toutefois également que sauf exception ces démarches sont souvent peu formalisées ou à leur début et qu'elles se heurtent toutes à des difficultés similaires.

Toutes les institutions éprouvent les plus grandes difficultés à reconstituer le parcours du jeune, à tenter de renouer les liens familiaux, à travailler sur un éventuel retour, à consolider par l'élucidation du contexte familial le socle du travail éducatif. **A ce stade, la difficulté majeure est celle de l'enquête internationale.** Malgré les efforts accomplis dans le cadre de la convention franco-roumaine qui prévoit que des enquêtes sociales puissent être diligentées en Roumanie à la demande des autorités locales préalablement sollicitées, malgré les efforts de mobilisation des réseaux internationaux de la Croix-Rouge (LAO) ou du SSAE (SSI), malgré l'appui éventuel du réseau diplomatique français pour proposer des interlocuteurs, cette dimension internationale reste un point faible.

A l'exception des solutions les plus élaborées – LAO ou Catalpa, ou réseau marseillais- il y a de grands risques que l'évaluation présente un caractère partiel.

Bien qu'ils soient le plus souvent exempts de troubles du comportement, les mineurs étrangers isolés nécessitent une grande vigilance en termes de santé mentale. Leur apparente facilité ne doit pas conduire à négliger leurs besoins de **soutien psychologique éventuel**, ce que doit déceler une évaluation précoce. La consultation du comité médical pour les exilés (COMEDE) installée au Kremlin-Bicêtre a relevé une fréquente symptomatologie de névrose traumatique accompagnée parfois de dépression réactionnelle¹². Tous les interlocuteurs de la mission ont signalé des symptômes anxieux (troubles du sommeil) ou des dépressions qui apparaissent après une première phase d'accueil.

L'évaluation sanitaire sans doute plus fréquente doit être attentive à la diversité des risques sanitaires présentés par ces jeunes : l'attention portée aux hépatites, au sida ou à la tuberculose doit également être témoignée pour d'autres diagnostics également fréquents (bilharziose, anguilliose ...)¹³.

¹² Intervention de A. Veïsse, médecin coordonnateur du COMEDE, colloque International Association of Adolescent Health de septembre 2003

¹³ Source COMEDE

Des améliorations sont sans doute à souhaiter également en matière d'évaluation scolaire et professionnelle. Les mineurs isolés ne se distinguent pas sur ce point de l'ensemble des primo-arrivants à l'égard desquels les institutions peuvent encore progresser.

La disparité des méthodes et instances d'évaluation dans le cadre de l'Education nationale est grande¹⁴, malgré la prééminence des Centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants (CASNAV) et des Centres d'information et d'Orientation. Des études consacrées à cette mission indiquent que « les personnes chargées de ces tâches considèrent qu'elles ne sont pas formées à l'évaluation du niveau des élèves ».¹⁵

« S'il s'agit en principe d'évaluer en deux temps le niveau de maîtrise du français d'une part, et le niveau de connaissance scolaire de l'autre, la confusion entre les deux est fréquente »¹⁶. Cette assimilation est l'une des causes majeures de la non-scolarisation des plus de 16ans (cf infra), surtout lorsque les structures d'accueil adaptées sont insuffisantes. Cette difficulté peut être particulièrement préoccupante face à des mineurs étrangers isolés manifestant de très nettes inégalités de niveau scolaire.

Dans le même esprit a également été signalée à la mission **la difficulté actuelle à évaluer les acquis techniques d'un jeune étranger** lorsque sa formation antérieure s'est déroulée dans un pays étranger selon des parcours dont il est impossible d'apprécier l'apport en qualifications. Le constat opéré par la direction du travail et de l'emploi du Bas-Rhin est en effet que la non-maitrise de la langue entraîne immédiatement la classification comme travailleur non-qualifié à l'ANPE, ce qui les astreint à ne pouvoir candidater qu'à des offres d'emploi non qualifiées ou à devoir reprendre une formation au début. Les compétences dont ils disposent sont perdues pour le marché du travail local.

Le problème de repérage des compétences est réel et a justifié une réflexion spécifique dans le Bas-Rhin. Un projet a été conçu visant à faciliter la reconstitution des trajectoires professionnelles des pays d'origine et à renforcer les compétences acquises pour les faire correspondre aux critères du marché français. Ce programme de formation expérimental doit se développer en 2005 grâce à des financements Contrat de ville, FASILD, Urban.

2.3.3 La prise en charge de moyen terme achoppe quelles que soient les institutions sur des obstacles récurrents liés aux besoins spécifiques de ces mineurs et aux problèmes de statut.

Lorsqu'elles ont été confrontées à la nécessité de prendre en charge les mineurs étrangers isolés, les institutions de protection de l'enfance se sont d'abord trouvées déstabilisées, au niveau de l'urgence, mais aussi plus profondément dans leur logique de prise en charge. Les débats qui ont traversé l'institution judiciaire sur la réalité ou la relativité du danger n'ont pas épargné le travail social. La différence de problématique au regard du besoin de protection remettait en question les modalités de prise en charge : le danger n'est pas lié au contexte familial mais à son absence précisément. Le travail éducatif devait intégrer une dimension nouvelle, parfois abordée préalablement au travers de l'expérience des enfants de

¹⁴ Le rapport conjoint de l'IGEN et de l'IGAENR de mai 2002 relatif aux « Modalités de scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France » souligne la nécessité de la systématisation et de l'amélioration des procédures d'évaluation.

¹⁵ L'institution scolaire et les élèves migrants : peut mieux faire, C. Schiff, Hommes et migrations.

¹⁶ C. Schiff, ibidem.

migrants mais néanmoins profondément renouvelée par l'isolement. Pour répondre aux difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux, le conseil général de Seine-Saint-Denis a d'ailleurs élaboré un guide pratique « Les mineurs étrangers isolés et le service de l'aide sociale à l'enfance de Seine-saint-Denis ».

Les conséquences de cette nouveauté sur les pratiques apparaissent d'abord dans l'adaptation au quotidien des prises en charge mais aussi dans les choix des modalités structurelles de prise en charge. Elles transparaissent également dans les difficultés à bâtir des parcours d'insertion et enfin dans la nécessité de construire une nouvelle technicité, juridique pour surmonter les difficiles questions de statut.

2.3.3.1 La nécessaire adaptation des prises en charge aux besoins spécifiques des mineurs étrangers isolés et la difficulté à offrir des activités aux jeunes de plus de 16 ans

Au quotidien, l'obstacle de la langue est évidemment premier. Proche mais posant des difficultés distinctes est la question de la distance culturelle. Dans le foyer de l'enfance de Lyon, lors de notre visite, un groupe de 7 mineurs était présent : aucun ne parlait la même langue que l'autre ...

Le barrage de la langue introduit la nécessité fréquente d'un interprète, parfois évitée grâce à la diversité des origines des travailleurs sociaux eux-mêmes. Les institutions ont toutes en effet expérimenté les limites de l'interprétariat: outre la difficulté à les recruter et leur coût, les interprètes posent parfois problème dans le contexte délicat du mineur étranger isolé. La crainte d'une infiltration par les réseaux pour les nationalités concernées a été ponctuellement évoquée. Mais les interprètes induisent surtout dans le cas général un filtre dans la relation de confiance entre éducateur et jeune. C'est pourquoi nombre des institutions rencontrées ont eu une politique volontariste de recrutement de personnes d'origine variées, avec naturellement des professeurs de français langue étrangère mais aussi des travailleurs sociaux maniant des langues étrangères. Cette démarche est manifeste dans les organismes ayant particulièrement investi dans la prise en charge des mineurs étrangers isolés comme Jeunes Errants, Enfants du Monde-Droits de l'Homme, les Orphelins Apprentis d'Auteuil ou Hors-la-Rue.

La solution aux problèmes linguistiques est l'une des conditions de la réduction de l'incompréhension qui sépare souvent les mineurs isolés de ceux qui veulent les prendre en charge. Pour gagner la confiance et surmonter l'inquiétude née de la méconnaissance d'un système de protection de l'enfance dans lequel on est parfois conduit par la police et au terme d'un jugement, sources de possibles confusions avec une démarche répressive, la communication dans la langue d'origine est un élément clé.

L'absence de maîtrise de la langue française a par ailleurs contraint la plupart des institutions à **se doter en interne de cours de Français langue étrangère (FLE)**. C'est l'un des piliers de l'effort d'intégration des mineurs.

Les mineurs étrangers isolés présentent par ailleurs **des profils psychologiques sensiblement différents des jeunes traditionnellement pris en charge** : ont été souvent indiqués à la mission un degré de maturité supérieur , un volontarisme extrême parfois dans

les études ou la recherche de formation¹⁷, mais aussi une vulnérabilité psychologique à ne pas sous-estimer malgré un apparent endurcissement par les épreuves ou les parcours suivis.

La permanence de la présence est l'une des autres caractéristiques, déjà évoquée plus haut, façonnant de manière forte la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

A l'inverse, **la fréquence des fugues** a constitué une source importante de déstabilisation pour les équipes éducatives qui pouvaient se sentir en échec pour une catégorie de mineurs pourtant incontestablement fragiles ou en danger. La thématique récurrente des « passages » de quelques heures, pour se restaurer ou se doucher, se reposer éventuellement, de la part de jeunes majoritairement issus d'Europe de l'Est mais aussi parfois, dans le sud, d'Afrique du Nord, a déjà été évoquée. Il faut toutefois relever à ce point l'effort particulier de certaines institutions pour dépasser cette impasse éducative et pour offrir une protection à cette frange de la population.

On peut à cet égard citer l'expérience des Foyers Concorde (AEPC) qui en Seine-Saint-Denis ont accompli **un effort particulier pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes originaires des pays de l'Est et rétifs à la protection**. La coopération des acteurs judiciaires et administratifs comme la volonté d'une association de relever ce défi spécifique ont apporté des résultats comme d'ailleurs en amont les efforts de l'association Hors-la-Rue à Paris. L'association AEPC éprouvait initialement les mêmes difficultés que la plupart des institutions à stabiliser la prise en charge des mineurs d'Europe de l'Est, faute d'avoir su mettre en place des réponses spécifiques. Au prix d'un véritable effort collectif d'adaptation, elle a pu progresser, grâce à des recrutements adaptés, à une priorité accordée à la maîtrise de la langue à l'aide d'ateliers scolaires intégrés quant la scolarisation semblait difficile, grâce à la mise en place de stages de découverte du monde professionnel. Une structure très souple, le Service Accueil mineurs a été créée et installée dans un pavillon. Parfois préparées en amont par le travail de Hors-La-Rue, les accueils se sont dès lors avérés durables puisqu'au 31 décembre 2003, 35 des 39 jeunes admis en 2003 étaient encore présents dans l'établissement. La prise en charge de jeunes Roms a demandé des efforts encore plus poussés.

La difficulté à offrir une activité aux plus de 16 ans est une autre caractéristique majeure de la prise en charge des mineurs étrangers¹⁸. D'une part, les chances d'obtenir une intégration à l'Education nationale décroissent singulièrement après 16 ans compte tenu de la fin de l'obligation scolaire ; d'autre part, la nécessité de solliciter une autorisation de travail et la rareté de l'obtention des titres de travail interdisent de facto l'accès à une formation professionnelle supposant contrat de travail – et notamment à l'apprentissage¹⁹. La défenseure des enfants a avec insistance souligné cette carence dans plusieurs de ses rapports et fait des progrès en la matière une de ses revendications essentielles en faveur des mineurs étrangers isolés.

¹⁷ le responsable d'un établissement marseillais a ainsi fait part de son étonnement à voir pour la première fois un jeune, en l'occurrence africain, exprimer le besoin de soutien scolaire au cours des congés d'été ...

¹⁸ l'amendement parlementaire déposé et adopté dans le cadre de la nouvelle loi de programmation pour la cohésion sociale ne remédiera que partiellement à cette difficulté puisque seuls ceux arrivés à l'aide sociale à l'enfance avant 16 ans pourront bénéficier des souplesses désormais ouvertes en matière d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation.

¹⁹ Malgré la possibilité d'une autorisation provisoire de travail accordée à titre dérogatoire par les DDTE (art R 341-7 du code du travail) mais peu mobilisée.

En matière de scolarité, l'intégration des mineurs étrangers isolés n'est jamais chose aisée. Si les institutions concernées ont généralement établi des conventions relatives au bilan scolaire, il n'en découle pas forcément ensuite une facilité d'intégration dans des classes adaptées. Il est fréquent que comme pour tous les primo-arrivants, le jeune arrivé trop tard dans l'année soit contraint d'attendre la rentrée suivante pour pouvoir accéder à une scolarité conforme à ses possibilités. L'insuffisance des classes adaptées est ainsi fortement mise en lumière. Présumés difficilement intégrables du fait de leur méconnaissance du français, les grands adolescents primo-arrivants pâtissent sans doute en plus d'un amalgame entre élèves difficiles et migrants. S'y ajoutent parfois les obstacles liés à l'absence de statut avec par exemple l'impossibilité d'accéder à certains stages professionnels, ce qui peut conduire à prioriser d'autres élèves dans d'éventuelles listes d'attente.

Le rapport conjoint de l'Inspection générale de l'éducation nationale et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche relatif aux modalités de scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France (mai 2002) soulignait de fait que faute de pilotage national clair, les politiques mises en œuvre au niveau des académies en faveur des primo-arrivants étaient disparates. Il préconisait un cadrage national plus ferme et une grande souplesse dans l'organisation de la scolarisation de ce public. Il insistait sur la nécessité d'une individualisation plus fine de l'accueil et sur l'ouverture à développer des classes dites « fermées » (CLIN et CLA).

Dans le Bas-Rhin, les difficultés de scolarisation ont conduit un juge pour enfants à interpellé l'inspection académique, ce qui a suscité des adaptations favorables à la scolarisation des mineurs étrangers isolés de plus de 15 ans avec une croissance des prises en charge. Des parcours mêlant apprentissage du français et acquisitions professionnelles ont été aménagés ainsi qu'un module de trois mois pour la maîtrise du français.

La difficulté est en effet exacerbée lorsque les mineurs sont âgés de plus de 16 ans. Les institutions sont dès lors confrontées à **une impasse très douloureuse** pour beaucoup de jeunes désireux d'intégration. En effet, les éducateurs butent alors sur la quasi-impossibilité de leur offrir des formations professionnelles adaptées, par exemple notamment l'apprentissage qui serait souvent une voie appropriée pour ces jeunes.

On achoppe dès lors sur un paradoxe mal vécu par les travailleurs sociaux : **alors que le mineur est accueilli à des fins de protection, on lui interdit l'accès à toutes les ressources susceptibles de l'aider à s'en sortir et à bâtir un parcours d'insertion**. Alors même que certains ont « les manches retroussées jusqu'aux épaules » selon l'expression très parlante d'un éducateur lyonnais, faut-il leur dire qu'il n'est pas la peine de chercher ?

M. est un jeune Africain de 17 ans. Accueilli dans un foyer de l'enfance de l'Est de la France, il est extrêmement désireux de s'intégrer. Compte tenu de sa motivation et de ses aptitudes, il convainc sans difficulté un artisan de l'embaucher dans le cadre d'un contrat d'apprentissage et obtient une place en CFA. Il sollicite l'autorisation de travailler. Au bout de plusieurs mois de démarches, sa demande échoue ... et il doit renoncer à son apprentissage au grand regret de son patron potentiel. Une solution palliative très inférieure à ses souhaits est trouvée dans l'Education nationale. Son éducateur référent s'interroge sur le fait de savoir s'il est préférable de décourager en amont toute autre tentative à l'avenir...

Nombreux sont les éducateurs ayant évoqué l'immense déception de jeunes étant parvenus à obtenir une promesse d'embauche de la part d'un employeur et contraints d'y renoncer faute d'autorisation à travailler. Comme l'indiquait le même éducateur, on en arrive dès lors au programme d'une journée ainsi résumée « petit déjeuner, puis goûter à 10 heures, déjeuner, goûter, télé, dîner, coucher ... ». L'inquiétude est grande de la part des éducateurs d'avoir dans ces conditions les plus grandes difficultés à maintenir les mineurs oisifs dans la voie de l'insertion. On peut noter que dans certains départements comme le Bas-Rhin les structures d'accueil ont fortement développé les activités sportives offrant de réelles possibilités de valorisation des jeunes, d'autant que plusieurs ont été engagés dans des compétitions.

Par-delà le grand aléa de l'octroi de titres de séjour, certaines directions du travail accordent toutefois en considération du marché de l'emploi et sur la base de garanties quant au futur contrat **des autorisations de travailler** qui se traduisent par des titres de séjour temporaires « Salarié ». La communauté d'esprit entre pratiques des services du travail et bureau des étrangers des préfectures permet dans ces cas d'échapper au cercle vicieux parfois décrit de la préfecture refusant le titre faute de promesse d'embauche laquelle est impossible faute de statut ...

2.3.3.2 *La diversité des modalités de prise en charge*

Au cours des développements relatifs à l'accueil d'urgence a déjà été abordée la difficulté à trouver des débouchés au sortir des structures d'urgence. Cette réalité dénote bien de la tension sur les dispositifs d'hébergement de la protection de l'enfance, notamment en région Ile-de-France. La négociation difficile des débouchés relève toutefois de plusieurs explications possibles : une saturation de fait des structures, une réticence à accepter d'accueillir des mineurs isolés comme en témoigne l'exemple du LAO, une inadaptation éventuelle des structures aux besoins de ces mineurs. La difficulté à engager les mineurs étrangers isolés dans une formation professionnelle milite par exemple pour des placements dans des structures permettant une internalisation de la formation.

Certains établissements qui proposent en leur sein même des parcours scolaires ou de formation professionnelle constituent une réponse tout à fait adéquate aux obstacles évoqués ci-dessus.

A Lyon, grâce à une structure spécialisée dans la formation professionnelle et disposant d'un internat, le CEPAJ, un certain nombre de mineurs étrangers isolés ont ainsi pu accéder à des formations de qualité extrêmement variées (métallerie, peinture, travaux publics, ouvriers du paysage ...). Le caractère modulaire des formations offre en outre une souplesse qui peut être précieuse à des jeunes susceptibles de ne pouvoir prolonger leur formation jusqu'à son terme du fait de leur accession à la majorité. Le conseil général du Rhône a opté sur ce point pour une position intermédiaire : les prises en charge ne sont en général maintenues que jusqu'à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle est survenue la majorité. La modularité permet que l'interruption éventuelle du parcours ne signifie pas une absence d'acquis puisque un module reconnu par l'AFPA peut être complété ultérieurement.

Paris place de nombreux mineurs isolés dans des établissements qui offrent également des parcours de formation intégrés : ainsi le centre éducatif et de formation professionnelle de Pontourny qui accueille en majorité des jeunes filles étrangères ou les centres éducatifs et de formation professionnelle Le Nôtre de Rambouillet (qui offre des formations à la floriculture,

à l'entretien des espaces verts et à la cuisine) ou d'Alembert (en Seine-et-Marne)(métiers d'employés techniques de collectivités, de la technique ou de la communication et des industries graphiques).

Grâce à ces pistes, les conseils généraux ont pu envisager de plus en plus souvent de conclure des contrats Jeunes majeurs permettant de mener un parcours d'insertion à son terme en ayant acquis soit un diplôme soit une qualification avérée. Dans certains cas, lorsque la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance est interrompue, il arrive qu'une mesure judiciaire de protection jeune majeur soit prise, transférant la responsabilité du jeune à la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour dépasser la saturation ou l'inadéquation des structures classiques d'aide sociale à l'enfance, **certaines associations se sont également investies pour offrir des prises en charge de moyen terme répondant mieux aux besoins des mineurs étrangers isolés.**

La fondation d'Auteuil est ainsi très présente au travers des **Orphelins Apprentis d'Auteuil** dans la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Les atouts offerts par l'association en matière de prise en charge intégrée tant pour la scolarité que pour la formation professionnelle sont à cet égard tout à fait décisifs. La Fondation a pour principe de donner à ces mineurs une formation professionnelle « qu'elle considère comme le meilleur moyen d'insertion dans le pays d'origine, dans un autre pays ou en France »²⁰. Elle a élaboré une charte déontologique de la prise en charge des mineurs isolés.

Plusieurs départements (Hauts de Seine, Paris) ont dès lors conclu des conventions avec la Fondation qui s'est investie dans la recherche de dispositifs adaptés. Elle a recouru à des recrutements propres à faciliter la prise en charge et tenté d'offrir des solutions éducatives appropriées. Fin 2004, 224 mineurs étrangers isolés étaient accueillis dans les structures de la Fondation (100 en 2002), essentiellement des Chinois (22%), des Roumains (20%) et des Africains (42%).

La fondation dispose de plusieurs établissements dispersés en France (St-François de Sales à Marseille, Saint-Roch près de Toulouse, Jean Marie Vianney près de Grenoble ..) au sein desquels la proportion de mineurs étrangers isolés peut être significative (38% à St-François, 29 % à St-Roch). La Fondation a bâti pour la région parisienne un projet de centre d'Accueil d'Evaluation et d'Orientation.

La mission a pu constater au sein de l'établissement Notre-Dame au Château des Vaux près de Chartres la diversité des parcours proposés à la cinquantaine de mineurs étrangers accueillis (filles et garçons), tant au sein d'une scolarité classique qu'au travers de formations reconnues par l'Education nationale. Dans le cadre du lycée professionnel installé dans l'établissement, une classe d'élèves non-scolarisés antérieurement a été créée (qui répond particulièrement bien aux besoins des jeunes Européens de l'Est d'origine rom). Des cours de français langue étrangère ont naturellement été introduits dans les cursus. Afin de préserver les liens avec les familles, l'établissement autorise un appel hebdomadaire des parents dans le pays d'origine. Afin d'aider les jeunes Roumains de l'établissement, celui-ci a créé un partenariat avec la Roumanie dans le cadre du programme européen Leonardo, ce qui a permis à de jeunes professionnels roumains de venir travailler une année au sein de la Maison Notre-Dame.

²⁰ Citation du Document « Situation de l'accueil des MEI à la Fondation d'Auteuil » élaboré à l'intention de la mission, novembre 2004.

En alternative aux placements en établissements, certains départements ont favorisé **les placements en familles d'accueil**. En Isère, cette modalité d'accueil donne apparemment satisfaction ; elle est encouragée en sollicitant des familles de parrainage, lesquelles permettent aux jeunes placés en établissements d'en sortir de temps en temps. Cette première forme d'implication débouche parfois dans une transformation en famille d'accueil. En Seine-Saint-Denis, l'hébergement en familles d'accueil a connu un développement important avant un recul expliqué tant par la répétition de fugues déstabilisantes que par la difficulté à imposer à des familles le parcours usant du jeune en recherche de statut.

La modalité d'accueil la plus problématique est assurément la prise en charge de moyen terme à l'hôtel. Dans le département du Rhône, un débat vif a opposé les juges pour enfants aux responsables du conseil général à propos de ce choix jugé trop systématique de la solution de l'hébergement en hôtel. Le débat était avivé par l'insuffisance des activités de jour proposées à ces jeunes qui risquaient par conséquent effectivement d'être laissés à eux-mêmes. Le conseil général a récemment renforcé la prise en charge de jour pour répondre à cette critique. Certains des jeunes hébergés à l'hôtel bénéficient par exemple des formations au Cepaj évoqué supra.

A moins de veiller particulièrement au suivi des jeunes hébergés à l'hôtel et de leur garantir une prise en charge de jour soutenue, la solution de l'hôtel apparaît comme une solution palliative risquée. En témoignent hélas les cas avérés de suicides ou de tentatives de suicide dans ce contexte peu protecteur.

Sans qu'il soit possible d'en connaître le nombre compte tenu des carences statistiques relevées dans la première partie, il est certain **qu'une proportion de mineurs étrangers isolés**, essentiellement délinquants **sont accueillis dans des structures de la PJJ**²¹. Celle-ci suit en outre les mineurs étrangers isolés incarcérés. Il est par ailleurs apparu à plusieurs reprises que les structures d'insertion de la PJJ qui offrent des plateaux techniques intéressants étaient mobilisées dans le cadre de partenariats avec les structures d'hébergement soit pour des bilans soit pour des accueils de jour. Ainsi au Centre d'Action Educative et d'Insertion de la rue de la Fontaine au Roi à Paris ou au CAEI de la PJJ à Marseille

2.3.3.3 L'incertitude et l'inégalité des perspectives de régularisation juridique simple des mineurs étrangers isolés obèrent les efforts d'insertion réalisés et débouchent sur des situations de clandestinité

La prise en charge des mineurs étrangers a **connu depuis novembre 2003 une évolution majeure** qui a profondément ébranlé les équipes en charge des ces jeunes. En créant une incertitude forte sur l'avenir de la grande majorité des mineurs pris en charge puisque la plupart sont arrivés en France après 15 ans, la loi du 26 novembre 2003 exigeant trois années de prise en charge à l'aide sociale pour pouvoir prétendre à la nationalité française a conduit beaucoup des interlocuteurs de la mission à poser de façon parfois crue la question de leur rôle.

²¹ Une rapide enquête téléphonique auprès des directions départementales d'Ile de France indique toutefois que le nombre des prises en charge dans les établissements de la PJJ est très restreint au 31-12-2004.

Qu'ils estiment, pour leur majorité, que l'absence de régularisation interdit tout travail éducatif valable ou qu'ils se résolvent comme certains à penser que « ce qui est pris est pris » en matière d'éducation et d'acquis scolaires ou professionnels, **les travailleurs sociaux voient leur mission profondément perturbée par l'aléa juridique.**

La situation d'incertitude juridique complique singulièrement en effet les efforts éducatifs : elle pèse sur la motivation et la disponibilité d'esprit des jeunes filles et garçons concernés ; elle interdit le plus souvent l'accès à une formation professionnelle ; elle parasite le temps des éducateurs en leur demandant un lourd travail de démarches administratives inégalement fructueuses qui n'était pas intrinsèque à leur métier. Beaucoup se sont avec bonne volonté initiés aux règles du séjour ou de l'asile mais cette « spécialisation » est très consommatrice de leur temps et plus encore de leur énergie. Les débats quant aux prises en charge optimales pour ces jeunes soumettent de surcroît certaines équipes à d'incontestables tensions.

Quant bien même la mission a entendu à plusieurs reprises que l'acquisition de la nationalité presque automatique n'était pas une solution optimale et ne répondait pas nécessairement aux souhaits profonds d'un mineur pas toujours prêt à rompre brutalement avec sa nationalité d'origine, le basculement dans l'aléa le plus total ne peut à l'inverse être satisfaisant.

Trois voies sont en principe offertes aux jeunes étrangers pour régulariser leur situation : l'acquisition de la nationalité, la demande d'asile, la régularisation par l'obtention d'un titre de séjour.

L'évolution des règles sur la nationalité génère apparemment **des effets de déport, en particulier vers le droit d'asile** ; les chiffres communiqués par l'OFPRA témoignent par leur essor des tentatives de beaucoup de mineurs d'obtenir une situation juridique clarifiée préalablement à leur majorité. Bien que le taux d'acceptation de la demande d'asile soit en moyenne pour les mineurs isolés plus du double de celui de l'ensemble des demandeurs (34,1% contre 14,8% en 2003), **cette voie de recherche de la régularisation demeure étroite** et est susceptible de générer de faux espoirs pour les jeunes concernés.

Plus conforme à la réalité juridique de la situation de la majorité des mineurs étrangers isolés, **la demande de régularisation en préfecture est soumise à un très fort aléa et révèle de très fortes inégalités territoriales.** Reposant conformément aux recommandations du ministère de l'Intérieur sur l'examen des dossiers au cas par cas, les pratiques préfectorales aboutissent à des résultats très hétérogènes. Il est clair toutefois que la plus ou moins grande ouverture des décisions dépend aussi de la qualité de l'argumentaire joint à la demande de régularisation et que les dossiers soutenus par des preuves manifestes d'intégration ont de meilleures chances de succès.

Pour ceux qui ne peuvent prétendre à une régularisation ou à l'asile, le parcours au sein de l'aide sociale à l'enfance s'achève le plus souvent par une disparition brutale parfois consécutive à une invitation à quitter le territoire et par l'entrée dans la clandestinité. Aucun des interlocuteurs de la mission n'a cependant eu connaissance de renvoi effectif au pays d'origine. Au cas par cas, le juge administratif a d'ailleurs pu estimer qu'une décision de reconduite à la frontière était entachée d'erreur manifeste d'appréciation des conséquences qu'elle comportait sur la situation personnelle de l'intéressé dès lors qu'un jeune, orphelin,

pris en charge par l'aide sociale à l'enfance en contrat jeune majeur avait manifesté sa volonté de s'insérer socialement²².

Les incertitudes juridiques conduisent parfois en outre à d'autres impasses tout aussi préjudiciables pour les personnes concernées. L'attention de la mission a été attirée sur **la situation de non-droit dans laquelle sont enfermés les « mineurs-majeurs »** demandeurs d'asile. Ceux-ci, s'affirmant mineurs, en particulier dans le cadre de leur demande d'asile, ont toutefois fait l'objet d'une expertise médicale concluant à leur majorité. Ils n'ont pu dès lors accéder au dispositif de protection de l'enfance. Mais ils ne peuvent non plus être hébergés dans un CADA étant considérés comme mineurs au regard de l'asile. Ces personnes, fort heureusement relativement peu nombreuses se trouvent dès lors dans un déni de droit dangereux parce qu'il les contraint à rester à la rue. Se pose en outre la question de la désignation d'un administrateur ad hoc : le parquet y souscrira-t-il alors qu'il pense avoir affaire à un majeur ? Ces « mineurs-majeurs » encourent enfin le risque de se voir refuser un titre de séjour pour fraude (fausses déclarations quant à leur âge). Une telle situation ne peut perdurer.

En conclusion de cette partie relative à la prise en charge des mineurs, force est de relever l'étonnante diversité des dispositifs mis en œuvre localement, la grande dispersion des procédures judiciaires au niveau du parquet comme à celui du siège, l'implication disparate des acteurs décentralisés et déconcentrés, la prise en charge inégale des mineurs... La mission a pu constater néanmoins les efforts d'imagination et d'innovation développés par certains acteurs mais le caractère partiel de la plupart des dispositifs conduit à préconiser des modalités de prise en charge plus cadrées et plus complètes.

Enfin, le manque de perspectives offertes à ces jeunes qui, alors même qu'ils sont accueillis au nom de la protection de l'enfance en danger, se voient privés de tout moyen simple de régularisation de leur situation, est très problématique et nécessite des avancées de la part des pouvoirs publics.

²² Arrêt M. Oladipupo, avril 2000, conseil d'Etat

Troisième partie - Propositions

3.1 **De l'ensemble des textes applicables, il est possible de tirer un certain nombre de principes relatifs à la prise en charge des mineurs étrangers isolés et à la répartition des compétences entre l'Etat et les départements**

Répertorier les différents textes permettant de cerner les obligations et les compétences en matière de prise en charge des mineurs étrangers isolés apparaît comme un exercice liminaire utile avant la formulation de propositions .

3.1.1 *Les textes applicables*

3.1.1.1 *Les obligations ou recommandations internationales*

- La convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951, et les textes subséquents
- La résolution du conseil du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers et la directive 2003/9 du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres
- La convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989

3.1.1.2 *Les textes nationaux qui régissent la prise en charge des mineurs étrangers isolés:*

- Le droit d'entrée et de séjour des étrangers sur le territoire national et le droit d'asile : ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile
- Les textes de droit commun relatifs au maintien de l'ordre public et à la justice des mineurs
- La veille et l'urgence sociale : textes de droit commun relatifs à l'action sociale (code de l'action sociale et des familles, notamment les articles 111-3, 121-7, 345-2)
- La protection de l'enfance : textes de droit commun (code de l'action sociale et des familles -CASF)
- la prise en charge exceptionnelle de mineurs étrangers (article 228-5 CASF)

3.1.2 *Les principes de prise en charge et de répartition de compétences retenus par la mission*

- L'accès au territoire peut être refusé à la frontière, conformément aux textes applicables qui ne distinguent pas la situation des mineurs de celle des majeurs, sous réserve de vérifications exigeantes quant aux conditions du retour (garantie d'un accueil sûr et

digne). Le respect de l'ordre public, qui exige de prévenir l'entrée irrégulière sur le territoire doit être compatible avec la possibilité de présenter une demande d'asile et de bénéficier de conditions de maintien adaptées en zone d'attente.

- Les mineurs d'âge isolés présents sur le territoire national constituent une catégorie particulièrement vulnérable, qui en tant que telle relève d'une attention et de moyens d'accompagnement particuliers : les garanties minimales citées par les textes internationaux visent en particulier l'établissement de l'identité, la recherche de membres de la famille afin d'envisager un regroupement, le droit à la protection et aux soins de base, notamment médicaux, une représentation adaptée, le droit de présenter une demande d'asile.
- S'agissant particulièrement des demandeurs d'asile mineurs d'âge, non accompagnés, la conférence des plénipotentiaires signataires de la convention de Genève recommande de « prendre les mesures nécessaires pour la protection des réfugiés mineurs,... notamment des enfants isolés ». La directive communautaire de janvier 2003 rappelle le caractère primordial de « l'intérêt supérieur de l'enfant » et la nécessité de lui procurer l'assistance d'un tuteur légal et de tenir compte de la situation de particulière vulnérabilité dans les conditions matérielles d'accueil qui lui sont réservées : accès au système éducatif dans des conditions analogues à celles des ressortissants nationaux, accès à des services de réadaptation ou de soins spécialisés, placement dans des conditions d'hébergement particulières, formation appropriée à leurs besoins pour les personnels qui les prennent en charge.
- Le repérage, les premiers contacts et la mise à l'abri de mineurs isolés errants sur le territoire national, en particulier dans ou à proximité d'agglomérations importantes relèvent soit de l'appréhension par les services de police, que ces jeunes soient en situation d'infraction ou non, soit de dispositifs relevant de l'urgence sociale de droit commun, même si elle nécessite l'intervention d'opérateurs spécialisés.
- Les services de droit commun de protection de l'enfance sont juridiquement compétents pour l'accueil de mineurs étrangers isolés.
- La possibilité existe d'un accueil organisé financé par l'Etat au titre de l'article 228-5 du CASF, pour les situations humanitaires les plus graves dans les pays d'origine.
- Les exigences particulières posées pour la première phase d'évaluation-orientation de ces mineurs nécessitent la mobilisation de compétences spécifiques, qui vont au delà d'un accueil traditionnel à l'aide sociale à l'enfance.
- Il est du ressort de l'Etat d'organiser une lutte efficace contre les réseaux d'immigration clandestine, ou d'utilisation de mineurs dans le cadre d'activités illégales, petite délinquance ou prostitution. Outre le respect de l'ordre public, ces mesures sont d'une importance décisive pour dissuader l'immigration clandestine organisée.

Il est également de sa compétence de créer par les contacts appropriés d'Etat à Etat, tous dispositifs de nature à favoriser l'organisation de retours des mineurs étrangers isolés auprès de leur famille d'origine, si les conditions d'un accueil sûr et digne sont réunies, conformément aux dispositions de l'article 5 de la résolution du Conseil européen du 26 juin 1997.

3.2 Clarifier les circuits de prise en charge

Les conditions actuelles d'entrée dans les dispositifs de prise en charge et les circuits administratifs et judiciaires afférents sont sources d'inégalités de traitement flagrantes sur le territoire national, qu'il convient de corriger en tentant d'harmoniser les procédures et de clarifier les interventions du parquet et du siège .

3.2.1 *La prise en charge administrative doit rester un statut temporaire*

La prise en charge administrative n'est pas en elle-même critiquable et les textes applicables permettent effectivement en cas d'urgence, des admissions administratives à l'ASE. Encore faut-il **que cette situation de « recueil provisoire », par définition temporaire, ne perde pas et qu'une protection adéquate soit prévue à sa suite, par saisine immédiate du juge des enfants ou du juge des tutelles**, selon les circonstances de l'espèce.

3.2.2 *Pendant la phase d'enquête, le recueil de renseignements socio-éducatifs doit être le plus précis possible*

La phase d'enquête revêt une importance singulière et des moyens adaptés doivent y être consacrés, en particulier, mais pas seulement, là où des mineurs isolés errants sont appréhendés par les services de police en situation d'infraction pénale. Dans ce cas, tout placement précipité est voué à l'échec. Le recueil préalable de renseignements socio-éducatifs (RSSE)(identité, nationalité, minorité, autorité parentale, milieu naturel), en particulier au pénal, conditionne le succès des mesures de protection ultérieures qui pourront être proposées. Celui-ci peut reposer sur **les services de la protection judiciaire de la jeunesse auprès des tribunaux, qui pourraient être mieux formés ou renforcés dans cette fonction spécifique d'enquête rapide. Alternativement, des services associatifs spécialisés, familiers du « milieu naturel » des jeunes concernés peuvent être mandatés pour ces enquêtes.**

Le développement d'une telle fonction d'appui à la prise de décision judiciaire n'est nécessaire que dans quelques agglomérations ou zones de concentration de mineurs isolés. Outre Marseille, où un tel dispositif existe déjà, Paris et quelques départements franciliens (dont la Seine-saint-Denis, la Seine et Marne et le Val de Marne), le Bas-Rhin, le Nord et le Rhône constituent quelques départements parmi ceux rencontrés qui seraient les plus concernés. Une poignée d'autres départements non visités par la mission mais connaissant des flux significatifs d'arrivée de mineurs étrangers – cf les chiffres de l'enquête-pourraient également mériter ce développement spécifique de la fonction de RSSE. Le financement de tels dispositifs, au demeurant assez modestes et peu nombreux, s'inscrivant dans le droit commun de l'enquête rapide, relève du ministère de la justice. Leur articulation avec les moyens de repérage et mise en confiance de jeunes « à la rue » doit être précisément prévue. Le cas échéant, ce sont les mêmes services qui peuvent être en charge des deux fonctions, repérage d'un côté, enquête rapide de l'autre, comme c'est par exemple le cas à Marseille avec l'association « jeunes errants ».

3.2.3 L'expertise d'âge doit faire l'objet d'une utilisation circonstanciée, techniquement irréprochable, et prudente

L'estimation d'âge doit être réservée aux situations de fort doute sur la minorité, liés en particulier à l'absence de tout papier d'identité, ou à leur caractère manifestement falsifié. Elle ne saurait être prescrite de manière systématique.

Techniquement **l'estimation d'âge doit être pratiquée par des spécialistes** confirmés et comporter un examen complet ne se limitant pas à une expertise d'âge osseux, dont on connaît les limites propres. L'examen des radiographies doit être le fait d'un radiologue.

La présentation des résultats de l'estimation d'âge doit être faite sous forme de fourchette et non comme parfois, en indiquant un âge précis, qui ne peut être déterminé. La plus grande prudence s'impose pour l'estimation de l'âge de jeunes filles proches de la majorité.

Sur ces derniers points, **une conférence de consensus** réunie conjointement par les ministères de la justice et de la santé **peut rapidement rappeler, à l'attention des services médicaux appelés à pratiquer les estimations d'âge, les diligences pratiques nécessaires et leurs conditions de mise en œuvre .**

L'utilisation de résultats de l'estimation doit enfin reposer sur quelques principes simples : l'estimation d'âge est d'une fiabilité relative et doit seulement permettre de relever les incohérences les plus flagrantes d'un discours ou d'une apparence physique, qui seraient ceux d'un majeur se prétendant mineur ; si des papiers d'identité sont produits, seule la compatibilité de l'âge « officiel » avec l'âge estimé peut être recherchée . Dans l'intérêt du jeune et afin d'établir sa minorité, il peut dans certaines circonstances, assez rares, être également utile de s'appuyer sur une expertise d'âge : c'est le cas de jeunes dont les faux papiers établissent la majorité et leur ont permis une circulation internationale plus facile ; c'est aussi le cas de jeunes qui disposent de papiers authentiques mais faux compte tenu des carences des états civils locaux (enregistrements de naissances très tardifs par exemple). Hormis ce type de situation, il ne paraît pas raisonnable de s'appuyer sur les résultats trop aléatoires des expertises d'âge de jeunes étrangers pour les exclure du droit à la protection. **En cas de doute persistant, celui-ci doit profiter au jeune qui doit être considéré comme mineur.**

Au delà de ces recommandations immédiates qui devraient être diffusées à l'ensemble des parquets, la mission s'interroge sur les moyens de fiabiliser les méthodes d'expertise d'âge. Certains spécialistes affirment qu'il serait possible d'actualiser l'atlas de radiographies de référence, en diversifiant les échantillons par groupes nationaux. D'autres jugent cet objectif irréaliste. La mission recommande qu'un groupe d'experts réuni sous l'égide conjointe des ministères de la santé et de la justice se prononce sur ce point .

3.2.4 L'intervention des parquets doit être harmonisée

Il y a lieu de mieux définir au niveau national la politique des parquets en matière de prise en charge de mineurs étrangers isolés . Si, suite à la phase d'enquête, le rôle de « filtre » des parquets peut être clairement assumé, il convient d'explicitier les voies judiciaires

envisageables par la suite. Il n'est en toute hypothèse, pas admissible de laisser un mineur en situation de « recueil provisoire » à l'ASE. Une protection adaptée doit lui être proposée.

Pour la grande majorité des situations, la saisine du juge pour enfants est indiquée, au moins dans un premier temps, une tutelle pouvant être sollicitée par la suite. C'est une pratique répandue.

Là où le parquet ne se saisit pas (sauf en l'absence de juge des enfants), on constate que les juges de enfants peuvent recevoir rapidement les jeunes concernés et prendre si nécessaire une ordonnance de placement. Conforme aux textes applicables, cette pratique, rare, permet de prendre rapidement des mesures, si la disponibilité et la diligence des juges du siège sont avérées.

La mission comprend enfin la position de certains parquets, qui refusent de saisir le juge des enfants, dans des situations où cette saisine paraît vouée à l'échec et où la protection n'est peut être pas nécessaire. Elle s'interroge néanmoins sur le caractère systématique de cette position et plaide pour la mise en œuvre de dispositifs en amont (repérage, mise en confiance et enquêtes rapides diligentées par les parquets) et en aval (accueils adaptés aux caractéristiques de certains mineurs errants), qui permettent, là où ils sont mis en place, de proposer des mesures de protection avec quelques chances de succès.

Un groupe de travail réuni sous l'égide du ministère de la justice, composé de magistrats du siège et du parquet, de la direction des affaires criminelles et des grâces et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse doit rendre ses conclusions avant l'été 2005. **La mission recommande qu'une circulaire mette un terme à la dispersion des pratiques des parquets, avec quatre axes principaux**

- **ne pas laisser un mineur en situation de « recueil provisoire »**
- **définir des règles claires de prescription et d'utilisation des estimations d'âge**
- **développer, là où cela semble utile, des dispositifs spécifiques de recueil de renseignement socio-éducatifs**
- **clarifier les critères de saisine respectifs du juge des enfants et du juge des tutelles.**

3.2.5 L'intervention du juge des enfants et du juge des tutelles doit être clarifiée

Le débat juridique et judiciaire pendant, sur la compétence respective des juges des enfants et des juges des tutelles mérite d'être tranché. On peut suggérer **que la Cour de Cassation soit saisie sur ce point**²³.

3.2.6 Le droit applicable à l'entrée sur le territoire doit être appliqué en tenant compte de "l'intérêt supérieur de l'enfant"

Bien que non mandatée pour investiguer sur les conditions de maintien en zone d'attente, qui s'étend du point de débarquement à celui où sont effectués les contrôles des personnes, la mission s'est interrogée sur l'application aux mineurs étrangers isolés de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

²³ Au titre de l'article L 151-1 du code de l'organisation judiciaire qui autorise les juridictions à saisir la cour de cassation pour avis de toute question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges

La mission considère que le droit d'entrée des étrangers sur le territoire national doit bien entendu s'appliquer .

Par contre, il serait contraire aux engagements internationaux de la France de ne pas donner aux jeunes qui arrivent aux points de débarquement la possibilité, s'ils le souhaitent, de demander l'asile. La désignation obligatoire d'un administrateur ad hoc pour tout mineur sans représentant légal en zone d'attente constitue en la matière un progrès. **La mission recommande que les administrateurs ad hoc, dont la qualité des recrutements et des interventions devra être contrôlée, disposent d'un guide méthodologique précis et spécifique**, à l'instar de celui à vocation générale établi par le ministère de la justice en février 2003. **L'administrateur ad hoc doit également disposer du délai nécessaire et suffisant à l'accomplissement de ses diligences.**

De même, le maintien en zone d'attente et le rapatriement éventuel doivent tenir compte de « l'intérêt supérieur de l'enfant ». Le maintien doit se faire avec le souci de la protection de l'enfant, non seulement pour les moins de 13 ans qui sont accueillis dans un lieu spécifique, mais aussi pour **les mineurs plus âgés qui ne devraient plus partager les conditions de maintien des adultes.**

La mission demande que la commission nationale de contrôle des centres de rétention et des zones d'attente, créée à l'article 54 de la loi du 26 novembre 2003 (article 35 nonies de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée) **soit opérationnelle le plus rapidement possible** et réponde pleinement aux missions qui lui sont confiées par la loi.

S'agissant du retour, il va de soi qu'il ne doit être engagé qu'avec la certitude d'un accueil organisé et sûr à l'arrivée, conformément aux termes de la résolution du Conseil européen du 26 juin 1997.

Quant à la possibilité de saisine du juge des enfants par un mineur retenu en zone d'attente ou par son administrateur ad hoc, la mission note qu'un arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 7 décembre 2004 conclut à l'applicabilité du droit de l'assistance éducative à un mineur qui « bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait de fait sur le territoire français ». On peut suggérer **que la Cour de Cassation soit saisie pour avis afin de déterminer en outre quelle acception du « danger encouru par le mineur » peut fonder la compétence du juge des enfants.** La Cour d'appel de Paris a écarté l'hypothèse d'un danger inhérent au maintien en zone d'attente, et, au cas d'espèce, le danger lié au rapatriement dans le pays d'origine .

3.3 Identifier chaque fois que nécessaire une fonction de repérage, mise en confiance et mise à l'abri

La mise en place d'un dispositif de repérage, mise en confiance et acheminement de jeunes étrangers isolés vers le droit commun répond à un besoin, limité à certaines catégories de jeunes errants souvent pris dans des réseaux de petite délinquance, parfois victimes eux mêmes de violences, et à certaines zones ou agglomérations. Les dispositifs parisiens ou marseillais examinés dans ce rapport peuvent aujourd'hui être pris en exemple, au moins dans les principes de fonctionnement retenus. Ils constituent, dans leurs résultats, une réponse meilleure qu'une simple appréhension au pénal qui demeure sans suite; ils permettent dans un nombre non négligeable de situations de proposer des mesures de protection et de sortir effectivement des jeunes de la rue.

C'est pourquoi **la mission recommande de créer, à l'initiative des DDASS, et en recherchant le partenariat des conseils généraux, quelques dispositifs supplémentaires de ce type, là où les besoins sont les plus manifestes, essentiellement en Ile de France : Seine-Saint-Denis et Seine et Marne (zone d'EuroDisney), Val de marne, Hauts de Seine²⁴**. Les opérateurs associatifs peuvent être ceux de l'urgence sociale ou ceux du travail de rue, à condition qu'ils se dotent de personnels formés au contact avec des jeunes d'origine étrangère. Plusieurs associations disposent aujourd'hui de ce savoir faire spécifique.

L'articulation de ces dispositifs avec les parquets doit être précisée. La déontologie d'intervention des services associatifs reposant sur le libre consentement et l'anonymat doit être respectée, car elle est une garantie d'efficacité. L'intérêt de porter à la connaissance des parquets, au moment opportun, les informations permettant le cas échéant de diligenter des opérations de police à l'encontre des réseaux, doit également être pris en compte.

Enfin, on soulignera que les informations recueillies sur le jeune en amont, peuvent évidemment faciliter d'autant la prise de décision judiciaire : à Marseille, une même association est par exemple chargée d'une partie du dispositif de repérage- mise en confiance et du recueil de renseignements socio-éducatifs à la demande du parquet.

3.4 Organiser une fonction particulière d'évaluation orientation

L'intérêt d'une organisation spécifique de l'accueil des mineurs étrangers isolés comportant une phase d'évaluation-orientation de 3 à 4 mois est reconnu par tous les interlocuteurs rencontrés par la mission. La situation particulière de ces mineurs suppose d'être appréhendée selon un quasi protocole, dont les différents éléments ont été spontanément reconstitués, presque à l'identique, dans l'ensemble des structures qui les prennent aujourd'hui en charge.

La mission considère qu'il est inutile de multiplier les établissements comprenant à la fois hébergement et offre intégrée de moyens d'évaluation et d'accompagnement socio-éducatif. Coûteux, rapidement paralysés par la difficulté de trouver un hébergement à la sortie, potentiellement constitutifs de ghettos pour mineurs étrangers, ces établissements n'offrent pas aux jeunes accueillis des prestations forcément meilleures qu'un hébergement de droit commun, avec recours à des services extérieurs d'évaluation-orientation, mobilisables à la demande. Les conditions d'hébergement de droit commun proposées par les services de l'aide sociale à l'enfance sont donc, pour la mission, les mieux adaptées.

La mission recommande donc plutôt la constitution de « plates formes » ou « réseaux coordonnés » de compétences réunissant divers partenaires et permettant d'établir, en quelques semaines ou mois, un bilan complet de la situation du mineur, assorti de propositions d'orientation. Les compétences réunies doivent permettre une évaluation dans divers domaines : juridique, sanitaire, psychologique, scolaire, existence et le cas échéant relation avec l'autorité parentale.

Le niveau de constitution de cette « plate forme » peut être, en fonction des besoins, soit départementale, soit régionale.

²⁴ La mission n'ayant effectué qu'un nombre de déplacements limités ne peut exclure que d'autres départements connaissant des situations de jeunes en errance aient besoin de développer également cette fonction : une expertise conjointe DDASS/ Conseil général permettra au cas par cas de démontrer la nécessité d'un tel dispositif.

La mission constate que **l'existence d'un pivot, référent public ou associatif de la « plate forme », responsable de la sollicitation des partenaires extérieurs, constitue une meilleure garantie de fonctionnement satisfaisant.**

La mission relève, de ce point de vue, tout l'intérêt de la prestation d'investigation et d'orientation éducative, qui permet d'opérer un bilan de la situation socio-éducative et psychologique du mineur, tout en coordonnant autour de lui l'intervention d'autres partenaires spécialisés : centre d'information et d'orientation de l'éducation nationale, service hospitalier, par exemple. Elle recommande donc en priorité soit que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse se dote des moyens d'assurer directement cette tâche, soit qu'elle procède à l'habilitation de quelques associations spécialisées, à même de fournir cette prestation.

Un cadre conventionnel local, avec les services de l'aide sociale à l'enfance et les autres intervenants du réseau doit en garantir la bonne coordination : le service d'IOE interviendrait donc, à la demande du juge, dès le placement à l'aide sociale à l'enfance et assurerait le travail d'évaluation orientation pour partie directement, pour partie en assurant la mobilisation d'autres partenaires essentiellement publics.

Parmi les partenaires habituellement sollicités dans cette phase d'évaluation orientation, figure souvent aujourd'hui **le Service social d'aide aux émigrants**, qui intervient pour un bilan de la situation juridique du jeune et éventuellement la recherche de l'autorité parentale grâce à la mobilisation de ses partenaires du Service social international. La mission souligne l'intérêt de cette intervention, bien précisée par le guide mis à disposition des bureaux départementaux en juillet 2004, et recommande que, bien que marginale par rapport aux missions assignées à l'agence nationale de l'accueil et des migrations en cours de création, cette mission puisse être maintenue avec les moyens qui y sont aujourd'hui affectés.

Au total, la phase d'évaluation-orientation ressortirait de la compétence de l'Etat, et supposerait l'intervention coordonnée de plusieurs de ses services. La mission considère, au regard des expériences d'ores et déjà menées que **la mise en place de plates-formes d'évaluation-orientation nécessiterait un pilotage initial des services préfectoraux.**

3.5 Permettre une prise en charge adaptée à moyen terme

Outre la saturation des capacités d'accueil en urgence des dispositifs d'aide sociale à l'enfance- question particulière qui ne relevait pas du champ du présent rapport- les difficultés identifiées par la mission sont principalement celles d'une prise en charge adaptée aux caractéristiques des mineurs étrangers isolés. Le développement de l'enseignement du « français langue étrangère », de classes destinées à l'accueil des primo-arrivants au sein de l'éducation nationale, de possibilités de recours à l'apprentissage par délivrance d'autorisations de travail constituent les principales recommandations qui peuvent être faites.

De ce point de vue la mission renvoie d'abord au rapport des inspections générale de l'éducation nationale et des l'administration de l'éducation nationale et de la recherche²⁵, relatif aux modalités de scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France (mai 2002), dont les conclusions restent d'autant plus pertinentes que les besoins ont crû depuis cette enquête.

²⁵ rapport IGAENR n°02-033 et IGEN n°2002-029

S'agissant des possibilités de suivre un parcours d'apprentissage, la mission note avec satisfaction la disposition législative introduite par amendement parlementaire à la loi de programmation pour la cohésion sociale (article 28) : la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'autorisation de travail déposée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage, par un mineur étranger pris en charge par l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de seize ans et qui l'est toujours au moment de la demande. L'obligation d'une prise en charge avant seize ans limitera cependant l'impact favorable de cette mesure. Les mineurs étrangers isolés, âgés de 16 à 18 ans et les jeunes majeurs en situation régulière devraient également pouvoir bénéficier du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) créé à l'article 14 de la loi.

Quant au dispositif d'hébergement de droit commun lui-même, la mission a noté les efforts d'adaptation réalisés par certains départements ou associations, qui ont accepté de faire évoluer les formations dispensées et les modalités d'accueil, ainsi que le travail socio-éducatif. Certaines réalisations exemplaires examinées supra doivent servir de référence pour les départements et associations accueillant des mineurs étrangers isolés. De ce point de vue, la mission ne peut que regretter, même si cette situation demeure marginale, que certains mineurs soient hébergés à l'hôtel pour des durées qui dépassent l'ajustement parfois nécessaire pour trouver des places d'accueil adaptées.

La question se pose, par ailleurs, pour la phase d'évaluation-orientation, comme pour la prise en charge de moyen terme des mineurs étrangers isolés, de l'application éventuelle des dispositions de l'article 228-5 du code de l'action sociale et de la famille. La mission rappelle que cette application, à la discrétion du gouvernement, ne peut qu'être réservée aux situations exceptionnelles d'urgence humanitaire dans les pays d'émigration. On ne saurait s'appuyer sur ce texte pour affirmer une compétence générale de l'Etat. Mais on ne saurait à l'inverse exclure son utilisation, pour des mineurs provenant de certains pays ou zones particulièrement éprouvés.

3.6 Autoriser des régularisations évitant de nourrir des phénomènes de clandestinité, sans négliger les possibilités de retours dignes et organisés

Trois voies sont en principe offertes au mineur étranger isolé qui souhaite régulariser sa situation sur le territoire national : le statut de réfugié, l'acquisition de la nationalité française et l'obtention d'une carte de séjour.

3.6.1 *L'article 21-12 du code civil par la loi du 26 novembre 2003 ne doit plus être modifié*

La modification récente de cet article visait essentiellement à rétablir une utilisation plus conforme à sa vocation de la procédure d'acquisition de la nationalité par déclaration, et à donner un signal clair et négatif aux réseaux d'immigration clandestine. De ce point de vue, la mission considère que cette disposition atteint ses objectifs. Elle pose cependant le problème de l'âge à la date de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance, qui devra être connu précisément pour l'application de l'article 21-12 du code civil²⁶, dans sa nouvelle rédaction. Elle réduit également les possibilités de régularisation de la situation de mineurs isolés en France et obère le travail socio-éducatif susceptible d'être engagé à leur profit. La

²⁶ Ainsi que pour apprécier désormais la possibilité ou non d'accéder à des conditions assouplies d'accès aux contrats d'apprentissage

mission a relevé (cf. infra) que le nombre de demandes d'asile avait fortement crû en 2004 ; elle ne pouvait en toute hypothèse que s'interroger sur les voies de régularisation alternative qu'il serait possible de proposer aux mineurs étrangers isolés.

3.6.2 Les demandes d'asile présentées par des mineurs étrangers isolés doivent être suivies et instruites avec une particulière vigilance

Le nombre de demandes d'asile présentées par des mineurs non-accompagnants est en constante augmentation en France, en lien pour l'année 2004 avec la restriction de l'accès à la nationalité française. Les conditions de présentation de ces demandes ont certes été en principe facilitées : aux termes de l'article 17 de la loi du 4 mars 2002, un administrateur ad hoc assiste le mineur et assure sa représentation dans le cadre des procédures administratives et juridictionnelles relatives à cette demande. Il est néanmoins trop tôt pour savoir si cette disposition favorisera effectivement le dépôt de demandes, car la loi paraît encore très inégalement mise en œuvre. Or l'accompagnement est un facteur important de succès dans la démarche d'obtention de l'asile.

La mission demande la parution la plus rapide de la circulaire devant fixer les conditions et les procédures de désignation des administrateurs ad hoc par les parquets. Cette circulaire devra traiter la situation de ceux qui, se déclarant mineurs, ont fait l'objet d'une estimation d'âge concluant à la majorité : dans ce cas, les parquets, en refusant la désignation d'un administrateur ad hoc, bloquent l'instruction de la demande d'asile. Les administrateurs ad hoc doivent par ailleurs également bénéficier d'un guide spécifique des diligences à entreprendre dans la démarche de demande d'asile.

Quant à l'instruction de la demande elle-même par les services de l'OFPPA, elle ne peut que répondre, sous le contrôle de la commission de recours des réfugiés et le cas échéant du Conseil d'Etat, à l'examen des critères énoncés dans la convention de Genève, ou à ceux relatifs à la protection subsidiaire. Néanmoins, la situation de minorité implique évidemment pour les services instructeurs l'exigence d'une particulière attention.

3.6.3 Une modification de l'article 12 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 doit permettre d'accorder une carte de séjour provisoire d'un an renouvelable à certains mineurs étrangers isolés

Peu de mineurs étrangers isolés se voient reconnaître le statut de réfugié ; d'autre part l'acquisition de la nationalité française par déclaration est fermée à l'immense majorité, qui est prise en charge après l'âge de 15 ans. Dès lors, la délivrance d'une carte de séjour temporaire est la seule voie encore ouverte ; or elle est totalement aléatoire.

Très peu de mineurs étrangers isolés entrent en effet dans les catégories de délivrance de droit d'une carte de séjour provisoire. On note quelques situations d'enfants pris en charge avant l'âge de 13 ans (article 12 bis 2). La plupart ne relèvent que d'une demande au titre de l'article 12bis 7. Les préfectures examinent alors les situations au cas par cas, sous le contrôle le cas échéant du juge administratif.

Il faut bien sûr réserver la situation de ceux qui souhaiteront repartir, et de ceux qui resteront indésirables pour des raisons d'ordre public.

Mais il faut aussi noter que la grande majorité de ces mineurs désirent rester en France et qu'ils font d'importants efforts d'intégration ; leur volonté d'apprendre est presque

unanimement louée par les responsables des établissements d'accueil ou ceux des services de l'aide sociale à l'enfance. **Il apparaît dès lors nécessaire d'éviter que l'accueil du mineur par les services d'aide sociale à l'enfance ne débouche, sauf exception, que sur l'irrégularité, et donc la reconduite à la frontière ou la clandestinité.**

Deux solutions ont été envisagées par la mission :

- une circulaire aux services préfectoraux recommandant un examen bienveillant des demandes formulées dans le cadre de l'article 12bis7 : elle permettrait d'harmoniser le mode de traitement de ces demandes et d'accepter sans doute davantage de mineurs étrangers sur le territoire ; elle serait simple de mise en œuvre et éviterait toute modification de texte législatif. Mais elle laisserait subsister l'incertitude sur la régularisation des mineurs ; elle n'offrirait aucune des garanties nécessaires pour mener à bien un projet socio-éducatif. En cas de refus, la reconduite à la frontière ou la clandestinité sont les seules alternatives.
- **une carte de séjour temporaire spécifique, qui s'inscrirait dans le cadre de l'article 12bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; trois conditions de délivrance seraient posées, outre l'exigence de respect de l'ordre public : prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ou le cas échéant par la PJJ), engagement dans un parcours d'insertion scolaire ou préprofessionnel, et témoignage de la volonté de rester en France par la conclusion et le respect évalué d'un contrat d'accueil du mineur étranger isolé (CAMEI) avec le préfet du département concerné et le président du conseil général.** Le CAMEI pourrait s'inspirer du contrat d'accueil et d'intégration désormais proposé aux immigrés adultes et comporter à la fois les devoirs du mineur accueilli (apprentissage de la langue française, attitude sociale et participation à la vie de l'institution d'accueil, assiduité et résultats scolaires, motivation) et les prestations qui pourraient lui être offertes (accueil en établissement ou famille d'accueil, cours de français langue étrangère, bilan de santé, stage de formation civique, scolarité de droit commun, apprentissage)²⁷.

Un tel titre temporaire conditionné ne serait pas de nature à créer un effet de filière et garantirait que seuls les jeunes les plus motivés pour rester en France se verraient offrir, à la majorité, une carte de séjour temporaire renouvelable. Il constituerait un réel élément de motivation pour les mineurs. Il permettrait d'éviter un traitement aléatoire au cas par cas et serait délivré sur la base d'une disposition législative et sous le contrôle du juge administratif. Il serait de nature à rassurer pleinement les services éducatifs et sociaux, en offrant une réelle perspective à la majorité, et les conseils généraux qui acceptent aujourd'hui de conclure des contrats jeunes majeurs avec des personnes en situation irrégulière.

3.6.4 Des possibilités de retour organisé doivent être prévues pour certains mineurs étrangers isolés

La recherche de l'autorité parentale et la remise éventuelle de l'enfant à cette autorité, dans le respect de son « intérêt supérieur » et des recommandations de la résolution du Conseil de juin 1997 constituent évidemment un objectif important. La mission constate aujourd'hui les difficultés des services judiciaires, de l'aide sociale à l'enfance ou des associations pour mener à bien cette tâche. Même pour les mineurs roumains, le dispositif

²⁷ La mission a eu connaissance d'un projet de contrat de cette nature en Savoie

spécifique issu de l'accord intergouvernemental du 4 octobre 2002 n'a abouti qu'à un nombre très limité de rapatriements. Lorsque la famille peut être retrouvée, les enquêtes sociales diligentées sont de qualité médiocre et permettent rarement de s'assurer des conditions d'accueil des mineurs. S'agissant des mineurs « mandatés » par leur entourage, les retours organisés ne débouchent souvent que sur un nouveau départ. Pour d'autres pays, l'appui des autorités locales peut être faible ou nul ; les relais associatifs, tels ceux du service social international, auquel appartient le Ssaé, ou de la Croix rouge internationale, peuvent certes être sollicités, avec des succès très inégaux. Sauf exception dans le cadre de certains accords bilatéraux, les conditions financières de l'aide au retour organisé par l'OMI demeurent en outre insuffisamment incitatives.

Dans ces conditions et à ce stade, la mission reste partagée sur l'intérêt de la mise en place d'un dispositif général visant à organiser le retour des mineurs étrangers isolés, comportant par exemple, comme le proposait le rapport du préfet de région d'Ile de France remis au gouvernement en juin 2003, une cellule interministérielle de recherche de l'autorité parentale, centralisant l'ensemble des demandes, et des antennes dans les pays d'origine. Elle préconise plutôt de **concentrer les efforts sur quelques pays de forte émigration, avec l'objectif de dissuader, autant que possible, les départs, et de conclure avec les autorités locales, en leur apportant, le cas échéant, l'aide nécessaire, un accord visant à garantir leur coopération effective dans les opérations de rapatriement.**

L'identification d'un interlocuteur au ministère de affaires étrangères qui pourrait être sollicité par l'ensemble des intervenants pour faciliter la mobilisation des autorités consulaires dans la recherche de l'autorité parentale des mineurs répondrait également à un besoin constaté par la mission.

Conclusion :

Au total, la mission préconise une clarification des méthodes et des compétences d'intervention au bénéfice des mineurs étrangers isolés, appuyée sur une distinction entre fonctions :

- De surveillance de l'accès au territoire
- De repérage, mise en confiance et mise à l'abri des mineurs errants
- D'enquête rapide
- D'évaluation et d'orientation
- De prise en charge de moyen terme
- D'organisation des suites de la prise en charge, y compris pour d'éventuels retours.

La mission confiée à l'inspection générale portait essentiellement sur les conditions de prise en charge des mineurs étrangers isolés sur le territoire national. On ne saurait pour autant oublier que la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine, d'exploitation des mineurs et de délinquance constitue, en amont des dispositifs examinés dans le présent rapport, une politique d'Etat qui doit être menée avec fermeté et le signal de dissuasion le plus fort qui pourra être adressé à leurs responsables.

La mission considère que tous les mineurs étrangers isolés méritent d'entrer dans des dispositifs de protection. Pour ce faire, la mise en place de moyens de repérage et d'incitation à recourir aux possibilités de protection apparaît comme une tentative d'acheminer vers ces dispositifs des mineurs a priori réticents à toute prise en charge. A l'instar de l'expérience parisienne, la mission considère que l'Etat doit mettre en place ces moyens de repérage et de mise en confiance dans les quelques départements où cela s'avère nécessaire. De même, les enquêtes rapides ou recueils de renseignement socio-éducatifs à la demande des parquets doivent être diligentées par des services auprès des tribunaux renforcés ou supplées par des services associatifs spécialisés.

L'Etat doit également être le garant d'un traitement harmonisé des mineurs dans le circuit administratif et judiciaire complexe de prise en charge et de protection, évitant des inégalités de traitement aujourd'hui patentées.

L'Etat devrait en outre être responsable de la phase d'évaluation-orientation des mineurs pris en charge, à travers la mise en place, au niveau départemental (pour les départements les plus concernés par le phénomène) ou au niveau régional, de plates-formes coordonnées par un service d'investigation et évaluation éducative.

Ces propositions contribuent à un partage des compétences équilibré : la prise en charge de droit commun de l'enfance en danger- et donc l'hébergement- repose clairement sur les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ; mais les spécificités du travail nécessaire supposent un investissement particulier, qui va au delà des compétences mise en œuvre par les conseils généraux et ressort d'une implication de l'Etat. Celle-ci peut aujourd'hui être particulièrement justifiée par le souci de garantir la bonne application des engagements internationaux de la France et un traitement harmonisé de la situation des mineurs concernés sur le territoire, notamment lorsqu'ils sont demandeurs d'asile. Il n'apparaît pas, dès lors, anormal que l'Etat assure la mission d'évaluation-orientation de ces

mineurs, afin de déterminer notamment si leur intérêt est de rester en France, ou de repartir dans leur pays d'origine.

Dans le cadre de la prise en charge de moyen terme, la mission recommande que les conditions d'un parcours d'insertion scolaire et préprofessionnel adapté puissent être réunies, notamment par la délivrance d'autorisations de travail permettant des parcours d'apprentissage, suite à l'adoption de la loi de programmation pour la cohésion sociale (article 28).

Enfin, il est du ressort de l'Etat d'assurer aux mineurs qui ont fait la preuve de leur volonté d'intégration en France et en ont témoigné, par leur comportement et la qualité de leur parcours d'insertion personnelles, scolaire ou préprofessionnel, d'autres perspectives, à la majorité, qu'un retour non souhaité dans leur pays d'origine ou la clandestinité sur le territoire national. Un titre de séjour provisoire clairement conditionné, mais prévu dans les textes, doit leur être proposé.

Même si la situation globale des mineurs étrangers isolés présents sur le territoire ne laisse pas d'inquiéter, la mission a été surprise de la qualité et du nombre des initiatives locales développées pour améliorer les conditions de mise en confiance et de prise en charge. Ses propositions ne visent pas à remettre en cause ces initiatives mais à les conforter, à assurer la diffusion des meilleurs savoir faire et pratiques, grâce à des moyens accrus, tout en palliant les carences et inégalités de traitement les plus évidentes.

Avant d'être étrangers, les enfants et adolescents sans référents parentaux en France sont des mineurs qui doivent être protégés. Le phénomène migratoire analysé par la mission a toutes les chances de s'avérer pérenne, même si son ampleur reste au total modeste. La situation de quelques départements en France appelle aujourd'hui plus particulièrement l'attention. C'est sur ces territoires bien identifiés de Paris et d'Ile de France notamment, mais pas seulement, que les efforts de l'Etat doivent être les plus importants et coordonnés. Les mesures recommandées par la mission supposent en effet d'abord une bonne articulation entre l'ensemble des intervenants publics et associatifs, et donc un pilotage efficace au niveau préfectoral, pour les phases de repérage et d'évaluation-orientation, ainsi qu'au niveau des conseils généraux pour les phases ultérieures. Elles supposent également une appréhension globale qui va de la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine à une politique d'intégration raisonnée, en passant par chacune des étapes de prise en charge.

Jean BLOCQUAUX

Anne BURSTIN

Dominique GIORGI

ANNEXES

Liste des annexes

- Annexe 1** **Lettre de mission**
- Annexe 2** Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3** Enquête menée auprès des conseils généraux
- Annexe 4** Statistiques relatives aux mineurs étrangers demandeurs d'asile
- Annexe 5** Schémas de procédure : les formes de la prise en charge administrative et judiciaire
- Annexe 6** Décisions de cour d'appel

Annexe 1
Lettre de mission

Le 30 JUL. 2004

La Ministre déléguée à la lutte contre la
Précarité et l'Exclusion

127, rue e Grenelle 75700 PARIS 07 SP
Téléphone : 01.44.38.38.38
Télécopie : 01.44.38.20.20

506

NOTE

A l'attention de Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

OBJET : Mineurs isolés étrangers

Dès la fin des années 1990, l'arrivée en France de mineurs isolés étrangers fuyant leur pays d'origine a posé le problème de leur prise en charge administrative et sociale. Plusieurs initiatives ont été prises afin d'améliorer la situation de ces jeunes à leur arrivée sur le territoire, notamment la mise en place du centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile en novembre 1999 et du lieu d'accueil et d'orientation de Taverny en septembre 2002. Plus récemment, un centre d'accueil de jour pour mineurs isolés étrangers a été ouvert à compter du 5 janvier 2004 à Paris par l'association France Terre d'Asile.

Malgré ces initiatives, la prise en charge initiale et l'évaluation de la situation des mineurs étrangers isolés restent encore trop limitées. La modification de l'article 21-12 du Code civil, introduite par la loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, et qui institue une condition de délai de trois ans pour l'acquisition de la nationalité française pour l'enfant mineur étranger confié au service de l'aide sociale à l'enfance, soulève par ailleurs de nombreuses interrogations sur l'avenir en France de ces jeunes.

Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir diligenter une mission destinée :

- d'une part, à dresser un état des lieux complet et à analyser les conditions de prise en charge immédiate de ces mineurs lors de leur arrivée sur le territoire français, notamment en ce qui concerne la répartition et l'articulation des compétences entre les différents acteurs habilités à intervenir ;
- d'autre part, à évaluer l'opportunité et la faisabilité de la mise en place éventuelle par l'Etat d'un dispositif de mise à l'abri temporaire des mineurs isolés étrangers avant leur prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance.

A cette fin, la mission étudiera dans plusieurs départements, notamment en dehors de la région Ile-de-France (Bouches du Rhône, Rhône, Bas-Rhin...), l'action des services de l'Etat, des conseils généraux, des municipalités, des associations et de l'ensemble des structures gestionnaires d'établissements d'hébergement.

La mission s'attachera en particulier à l'analyse des points suivants :

- l'opportunité de la mise en place et la définition de la mission d'une plate-forme régionale d'accueil, d'évaluation des situations et d'orientation des mineurs isolés étrangers ;
- le choix de l'hébergement et de la prise en charge de ces mineurs, soit par des structures propres (type LAO), soit par la mobilisation des dispositifs de droit commun ou spécialisés pour les enfants mineurs ; une attention particulière sera portée à cet égard aux jeunes en situation de danger et/ou en situation de prostitution, qui sont sous la coupe des réseaux criminels ;
- le financement d'un tel dispositif, notamment en ce qui concerne la détermination des critères pouvant justifier l'implication financière de l'Etat, les limites de cette intervention au regard des compétences des autres collectivités et les modalités précises de ce financement ;

La mission fera connaître son analyse des préconisations du rapport remis par le préfet de la région Ile-de-France le 5 juin 2003.

Les conclusions de la mission devront nous être remises pour la fin du mois de décembre 2004.



Jean-Louis BORLOO



Nelly OLIN

Annexe 2
Liste des personnes rencontrées

I - Ministères

Cabinet de la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion

Mme SITRUK, directrice adjointe
Mme CHOMETTE conseillère technique

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Direction de la population et des migrations
M. GAEREMYNCK, directeur
Mme Sylvie MOREAU, chef de service
Mme BASSANO, sous-directrice Accueil et Intégration
Mme FURNON-PETRESCU, chef de bureau

Direction générale de l'action sociale
M. TREGOAT, directeur général
Mme VOISIN, chef de service

Ministère de la famille et de l'enfance

Mme BUSNEL, Cabinet

Ministère de la justice

Mme THOMAS, cabinet du ministre
M. DUVETTE, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse
Mme DUBREUIL, sous directrice

Ministère de l'intérieur

M. De L'HERMITE, conseiller technique du cabinet du ministre
M. SCHMELTZ, directeur des libertés publiques

II – Associations et organismes nationaux

Office des migrations internationales

M. NUTTE, directeur général
M. MARIENVAL, chef du service interventions
Mme BREEZE, chargée de mission organisation des retours

Service social d'aide aux émigrants

Mme NARBAUD, directrice
Mme BOURGEADE, chef de service

Office français de protection des réfugiés et apatrides

M. CASTEX, secrétaire général
Mme CARRIERE, chef du bureau de l'asile à la frontière

Défenseure des enfants

M. BLANC, secrétaire général

Orphelins apprentis d'Auteuil

M CONTENT, Directeur

M ROMBOUT, directeur Ile de France

M. MILARET, chargé du dossier MEI

Etablissement Notre Dame des OAA

M. BUET, directeur régional Centre Normandie

et toute l'équipe éducative et pédagogique de l'établissement

France Terre d'Asile

M. HENRY, directeur

Mme VITTURI,

CAOMIDA

M. BORDIN, directeur

M. GUBERT, chef de service

Et toute l'équipe de l'établissement

III – Déplacements en Ile-de-France et en Province**Département du Val d'Oise**

LAO-Croix-Rouge

M. NICOLLE, directeur

Et l'équipe complète de l'établissement

Département de PARIS**Direction de l'action sanitaire et sociale**

M. COSTES directeur

Mme BIERNE, inspectrice principale

Mme JEAN-ROBERT, conseillère technique en travail social

Tribunal de grande instance

M. TALLEC, chef du parquet des mineurs

Mme MACHAL, cabinet du procureur général

M Hervé HAMON, président du tribunal pour enfants

Mme LEFEVRE, juge pour enfants

Cour d'appel de Paris

M. DESCHAMPS, parquet de la cour d'appel

Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

M. VALENTIN, directeur

Préfecture de police, brigade de protection des mineurs

Mme BERTRAND, commissaire

Département

Mme STIEVENARD, vice présidente du conseil général

M. BAILLAUD, chef de cabinet du maire de Paris

Mme BOUTTES, chef du bureau de l'aide sociale à l'enfance

Mme KUCZA, adjointe du chef de bureau

Mme JULIENNE, responsable de la cellule d'accueil des mineurs étrangers isolés

Secteur associatif

Mme BRIOUDES, Mme LEROY et M. M'JATI, association EMDH
et une équipe d'éducateurs de l'association

Mme du BOS et M. LABAYLE, association HORS LA RUE
et une équipe d'éducateurs de l'association

MM. DESCOURTIS et SMIRI, association ARC 75

Mme HUBE et M. OGEE Association ACLL

Département de Seine et Marne

Mme RAIMBAUD, directrice Enfance Famille

et les représentants des secteurs et établissements de l'aide à l'enfance

Directrice-adjointe de la DDPJJ

Département du NORD

Préfecture

M. PLASSON

Mme LABARE

Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse

M. LECOGNE, directeur régional

Mme DOIGNIES, directrice départementale

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

Mme RIBAUT

Tribunal de grande instance

M. LEMAIRE, procureur

M. MARTINEN, juge pour enfants

Département

M. CHAGNON, vice président du conseil général

M. SCHAEFFER, directeur général adjoint

Mme VITRANT, directrice enfance famille

M. LEPOUTRE, chef de projet Développement EPDSAE

M. CARPENTIER, directeur du foyer de l'enfance de LILLE et toute l'équipe de l'établissement

Département des Bouches du Rhône

Préfecture

Mme ENCONTRE, secrétaire générale adjointe

M.VARENNES, chef du bureau des étrangers

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. AIT-LARBI, directeur adjoint

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

Mme NOCHUMSON-FELICI, inspectrice-principale

Police de l'air et des frontières

Mme NERCISSIAN

Direction départementale de la sécurité publique

M. OLIVERI

M. FANDOS

Tribunal de grande instance

M. MERLIN, substitut parquet

Département

Mme FOULON, directrice adjointe Enfance

Mme RICHARDSON

Etablissement

M. VOLLE, directeur de la maison Saints Anges

Mme SUHUBIETTE, directrice-adjointe

Secteur associatif

MM. AOUAMEUR et AMICHI, association ARS

Mme LODWICK et M. KOUDIL, Association Jeunes Errants

Equipe complète de l'association jeunes errants

Département de l'Isère

Préfecture

M. BLAIS, secrétaire général

M. DELMAS

M. FAURE, bureau des étrangers

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. BERGLEZ

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. DELPHIN

Tribunal de grande instance

Mme MURACCIOLE, substitut du procureur

Mme BRUN ; vice présidente du tribunal pour enfants

Office des migrations internationales

M. PORET

Secteur associatif

Mme PREVOST, Mme TRIVERO, Mme DELCROIX, SSAE

M. DAQUIN, sauvegarde de l'enfance

Mme THEPAUT, sauvegarde de l'enfance, Catalpa

et l'équipe complète de l'institution, Catalpa avec son directeur M. DELY

Département

Mme LALIRE, Directrice enfance-famille

M. CHATELAIN

Département de Seine Saint Denis

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. BLANCHARD, directeur

Tribunal de grande instance de Bobigny

Mme GAULIARD, parquet

M. ROSENCZVEIG, président du tribunal pour enfants

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse SEAT

M. BARTHELEMY, M. PRAT et M. FERGUEIS, éducateurs

Département

M. ROMEO, directeur enfance famille

Mme COLETTA

Mme LOBATO-LESOUDIER

Secteur associatif

Association Concorde

M. PRINGAULT, directeur

Mme MAZERAT, directrice adjointe

Département du Val de Marne

Département

Mme CREOFF, directrice enfance famille
Mme LUBECK

Tribunal de grande instance

Mme CAZAUX-CHARLES, parquet

Département des Hauts de Seine

Département

Mme ESTRAILLIER, directrice enfance famille
Mme MARTIN-ETELBERT
Mme MATTHIEU

Département du Bas Rhin

Préfecture

M. VIGNES, secrétaire général
M ADAM, secrétaire général adjoint
M.PORTE
M. MACKOWIAK
Mme GATTY, directrice de la population et de l'accueil

Direction départementale du travail et de l'emploi

M. HORWATH

Inspection d'Académie

M. JEHL

Tribunal de grande instance

Mme SPEZIARI, parquet
Mme MEYER, juge des enfants
Mme de COTTIGNY, juge des tutelles

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

M. DONGOID, directeur

Police de l'air et des frontières

M. BREVET

Département

M. BAUDAIS, directeur général adjoint chargé des services sociaux et sanitaires
Mme GUION de MERITENS, directrice de l'action sociale territorialisée
Mme ISCHIA, chef du service de protection de l'enfance
M. MULLER, directeur du foyer de l'enfance
Mme CURVAT, responsable du groupe admission
Mme JUNG, responsable du groupement de gestion

Mme SCHWING, service de prévention jeunes majeurs
Mme GRADT, service admission
Mme EGGERMAN, service admission

Secteur associatif

M. MORALES, foyer du jeune homme
M. VANIE, chef de service du foyer du jeune homme
M. BANDOL, établissement du château d'Angleterre

association THEMIS

SSAE : M ALVARO, directeur

Directrice du Foyer Notre Dame

Département du Rhône

Département

M. JAMET, (DGS et Directeur de cabinet)
Docteur VOCANSON (Directrice service santé publique et PMI)
Docteur RIGAL (Directrice du service enfance et famille)
Mme BULLY (chargée de l'accueil des mineurs au sein du service enfance et famille)
M. GOUGNES, directeur du foyer de l'enfance (IDEF)
M. CHRAIBI, chef de service (IDEF)

Tribunal de grande instance et Parquet de Lyon :

Mme NEYMARC (Vice-Présidente du TGI de Lyon et chargée du tribunal pour enfants)
Mme BARDOSSE (substitut du procureur)

Protection judiciaire de la jeunesse :

M. NOJAC (DDPJ)

Direction départementale des affaires sanitaires et sociale du Rhône :

Mme COLOMBET (responsable du service veille et action sociale)

Préfecture du Rhône (direction de la réglementation) :

M. MERCIER (Chef du bureau des étrangers)
Mme STAKELBOROUGH (responsable de la section "Asile")

Service social d'aide aux émigrants (SSAE) :

Mme DELCROIX-HOWELL (Chef du service régional)
Mme MAKEIEFF (Assistante sociale)

FORUM REFUGIES :

Mme BENZINEB (Chef service CADA)
M. GARNIER en charge du pôle mineurs isolés)
Mme MEYNIER (Assistante sociale en charge du dossier mineurs isolés) .

Secteur associatif

M. VINAIS, directeur du CEPAJ

M KUBICKI, directeur adjoint

Département du Gard**Département**

Mme BECUE, directrice enfance famille

Directrice-adjointe et chef de service du foyer de l'enfance

Directeur départemental de la PJJ

Substitut Mineurs

Annexe 3
Enquête menée auprès des conseils généraux

Annexe 3

Présentation des résultats de l'enquête conduite par la mission

I. Méthode

* La mission a adressé à l'ensemble des conseils généraux un questionnaire succinct focalisé sur les flux d'admission de mineurs étrangers isolés et sur leur prise en charge à un instant t .

* La mission disposait pour 1999 à 2001 d'une base d'information sur la population de mineurs étrangers isolés accueillie à l'aide sociale à l'enfance : la direction de la population et des migrations du ministère avait en effet commandité en 2001 une enquête à l'association Quest'us (études et recherches en sociologie) ; cette étude avait été réalisée par A. Etiemble.

La mission a par conséquent axé ses demandes sur des données pour les années 2003 (année pleine) et 2004 (neuf premiers mois).

* Le tableau de l'enquête distingue les prises en charge de mineurs et de jeunes majeurs qui obéissent à des fondements juridiques différents (la conclusion de Contrats Jeunes majeurs étant facultative pour les départements).

* Pour pouvoir apprécier le poids relatif de la prise en charge tant des mineurs étrangers isolés que des jeunes majeurs étrangers isolés, la mission a en outre demandé aux conseils généraux d'indiquer le total des mineurs présents physiquement au sein des établissements ou familles d'accueil de l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2003 et au 30 septembre 2004 ainsi que le nombre total de CJM en cours au 30-9-2004.

Lorsque certains départements n'avaient pas communiqué ces données de contexte, la mission a utilisé pour 2003 les données publiées par la DREES sur la base d'informations transmises par les conseils généraux eux mêmes en décembre 2003. Ces données figurent dans le Document de travail N° 72 « Bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2003 » publié en décembre 2004.

II. Résultats

Un premier tableau synthétise les principaux enseignements de l'enquête. Il présente les données transmises par les 63 départements qui ont répondu à l'enquête de façon exhaustive ou partielle.

Dans un second tableau apparaissent les ratios calculés par la mission : part des mineurs étrangers isolés présents dans le total des mineurs présents au 31 décembre 2003 (date pour laquelle le taux de réponse est plus élevé), part des contrats jeunes majeurs conclu en septembre 2004 avec d'ex mineurs étrangers isolés dans le total des contrats en cours. Ces ratios ont été calculés avec les données transmises par les conseils généraux ou à défaut avec les chiffres rendus publics par l'enquête de la DREES.

Un troisième tableau présente les évolutions entre 2001 et 2004 pour les 32 départements qui ont répondu à l'enquête pour la DPM et à celle de l'IGAS. Ce sont les seuls départements pour lesquels les évolutions peuvent avoir une certaine signification, les comparaisons étant sinon fragilisées par la différence d'échantillonnage des départements puisque parmi les 46 départements ayant répondu à l'enquête « Etiemble » pour la DPM, seuls 32 appartenaient également à notre soixantaine de départements répondant. La définition des populations est normalement la même dans les deux enquêtes.

Un quatrième tableau présente les simulations de coût faites par la mission sur la base des données pertinentes fournies par les conseils généraux. Les calculs n'étaient possibles que pour 62 départements.

Compte tenu tant de l'absence d'information sur la durée moyenne des séjours que de la disparité des coûts journaliers de prise en charge (entre type d'accueil et entre départements), nous avons émis plusieurs hypothèses de coût et de durée.

Les hypothèses de coût se distinguent par l'hypothèse sur la modalité d'accueil : en effet les placements en famille d'accueil et a fortiori les placements en hôtels lorsqu'ils constituent une solution à moyen terme représentent des coûts bien inférieurs à un placement en établissement, et plus encore à un accueil en structure d'urgence. Nous avons donc pris deux hypothèses de coût moyen : 130 et 100 euros par jour pour les mineurs. Pour les majeurs, le coût de prise en charge est inférieur, la moyenne retenue étant de 70 euros.

Les estimations sur les durées tiennent compte de plusieurs facteurs : le niveau élevé des fugues dans certains cas qui minore la moyenne des durées par jeune ; la distinction entre placement de mineurs et de jeunes majeurs, le placement des jeunes majeurs s'étendant vraisemblablement plus souvent sur une année pleine. Nous avons là encore deux hypothèses quant à la durée de séjour des mineurs : 200 et 300 jours de durée moyenne.

Présentation des résultats de l'enquête

(classement par ordre décroissant des Mineurs étrangers présents au 30-9-2004)

Département de:	Mineurs EI admis entre le 01/01/2003 et le 31/12/2003	Mineurs EI admis entre le 01/01/2004 et le 30/09/2004	Mineurs EI présents au 31-12-2003	Mineurs EI présents au 30-9-2004	Contrats Jeunes majeurs en cours au 30/09/2004 pour des ex-MEI
Paris	271	189	550	545	385
Seine-Saint-Denis	327	198	262	182	116
Rhône	118	84	81	160	60
Nord	194	159	150	140	90
Pas de Calais	449	249	128	129	9
Moselle	178	49	49	86	46
Gironde	56	68	95	84	52
Seine maritime	52	45	65	83	29
Bouches du Rhône	87	72		78	21
Loiret	48	42	61	75	23
Isère	79	27		72	59
Seine et Marne	365	277	51	72	13
Hauts de Seine	114	126	70	67	57
Somme	48	16	39	52	15
Oise	48	28	46	50	17
Savoie	28	26	21	48	5
Hérault	54	34		42	
Côte d'Or	29	23	33	38	15
Bas-Rhin	52	31	42	38	3
Loire atlantique				31	6
Vienne	18	21	21	31	8
Eure	23	15	20	30	9
Haute-Corse	12	29	7	27	8
Ille et Vilaine	37	32	20	25	
Manche	20	19	17	24	4
Yvelines	18	16	21	19	12
Haute-Garonne	20	18	20	18	5
Loir-et-Cher	7	6	11	18	8
Doubs	16	8	16	16	10
Mayenne	7	14	7	15	0
Aisne	18	19	8	13	3
Ariège	8	6	10	13	6
Indre-et-Loire	13	12	14	13	2
Eure-et-Loire	11	4	10	12	7
Nièvre	14	6	12	12	7
Maine-et-Loire	9	4	9	11	7
Marne	28	39	8	11	3
meurthe-et-Moselle	18	8	13	11	4
Ain				10	2
Aube	9	2	6	7	3
deux-Sèvres	3	7	3	7	2
Cher	4	2	4	6	0
Drôme	4	2	5	6	0
Aude	6	6	7	5	3
Côtes d'Armor	5	4	3	4	4
Gers	1	4	1	4	3
Haute-Marne	2	5	0	4	1
Morbihan	2	3	2	4	1
Alpes-Maritimes	96	87	1	3	1
Gard	8	3	8	3	6
Orne	4	1	3	3	1
Val d'Oise	33	101	3	3	17
Indre	2	0	4	2	3
Alpes-de Haute-Provence	4	0	4	1	0
Ardennes	1	2	1	1	0
Charente	6	2	3	1	0
Dordogne	2	0	1	1	
Vosges	1	1	1	1	1
Cantal	0	0	0	0	0
Corse du sud	0	0	0	0	0
Meuse	3	0	0	0	
Lot-et-Garonne	1		1		
Val de Marne	76	72			35
Pyrénées Orientales	10	7	7		1
Totaux	3177	2330	2055	2467	1208

NB : les chiffres de MEI présents des alpes-Maritimes ne concernent que les mineurs entrés dans l'année (2003 ou 2004)

Tableau relatif à la proportion de MEI ou ex-MEI dans les prises en charge ASE

(total des mineurs présents et CJM en cours)

(classement par pourcentage décroissant de la part des MEI)

Département de:	Mineurs EI présents au 31-12-2003	Mineurs présents au 31/12/2003	Part des MEI présents dans le total des présents au 31-12-2003	Contrats Jeunes majeurs en cours au 30/09/2004 pour des ex-MEI	Total des CJM en cours au 30-9-2004	Part des ex-Mei dans le total des CJM au 30-9-2004
Paris	550	4192	13,1%	385	1100	35,0%
Seine-Saint-Denis	262	3531	7,4%	116	751	15,4%
Loiret	61	1247	4,9%	23	165	13,9%
Gironde	95	2152	4,4%	52	476	10,9%
Moselle	49	1214	4,0%	46	154	29,9%
Côte d'Or	33	976	3,4%	15	100	15,0%
Somme	39	1159	3,4%	15	166	9,0%
Pas de Calais	128	3888	3,3%	9	516	1,7%
Rhône	81	2495	3,2%	60	146	41,1%
Ariège	10	329	3,0%	6	19	31,6%
Savoie	21	718	2,9%	5	77	6,5%
Vienne	21	745	2,8%	8	121	6,6%
Hauts de Seine	70	2493	2,8%	57	544	10,5%
Oise	46	1773	2,6%	17	223	7,6%
Seine et Marne	51	2005	2,5%	13	199	6,5%
Bas-Rhin	42	1673	2,5%	3	146	2,1%
Haute-Corse	7	323	2,2%	8	18	44,4%
Nièvre	12	577	2,1%	7	101	6,9%
Manche	17	838	2,0%	4	68	5,9%
Loir-et-Cher	11	578	1,9%	8	74	10,8%
Eure	20	1053	1,9%	9	184	4,9%
Nord	150	7978	1,9%	90	1071	8,4%
Seine maritime	65	3631	1,8%	29	482	6,0%
Doubs	16	899	1,8%	10	91	11,0%
Ille et Vilaine	20	1354	1,5%			
Alpes-de Haute-Provence	4	302	1,3%	0	47	0,0%
Mayenne	7	563	1,2%	0	77	0,0%
Haute-Garonne	20	1732	1,2%	5	128	3,9%
meurthe-et-Moselle	13	1148	1,1%	4	156	2,6%
Yvelines	21	1875	1,1%	12	240	5,0%
Indre-et-Loire	14	1267	1,1%	2	119	1,7%
Indre	4	410	1,0%	3	27	11,1%
Pyrénées Orientales	7	740	0,9%	1	21	4,8%
Aude	7	776	0,9%	3	80	3,8%
Aube	6	833	0,7%	3	79	3,8%
Marne	8	1242	0,6%	3	110	2,7%
Gard	8	1249	0,6%	6	136	4,4%
Aisne	8	1267	0,6%	3	102	2,9%
Maine-et-Loire	9	1446	0,6%	7	153	4,6%
Drôme	5	805	0,6%	0	93	0,0%
deux-Sèvres	3	553	0,5%	2	42	4,8%
Eure-et-Loire	10	2020	0,5%	7	109	6,4%
Gers	1	217	0,5%	3	26	11,5%
Charente	3	665	0,5%	0	104	0,0%
Cher	4	927	0,4%	0	80	0,0%
Orne	3	817	0,4%	1	88	1,1%
Côtes d'Armor	3	923	0,3%	4	129	3,1%

NB : les chiffres en grisé sont extraits de l'enquête de la DREES de décembre 2003. Pour les CJM à défaut de données fournies par les départements, nous avons utilisé la donnée 2003 pour approcher la valeur 2004.

Tableau relatif à la proportion de MEI ou ex-MEI dans les prises en charge ASE

(total des mineurs présents et CJM en cours)

(classement par pourcentage décroissant de la part des MEI)

Département de:	Mineurs EI présents au 31-12-2003	Mineurs présents au 31/12/2003	Part des MEI présents dans le total des présents au 31-12-2003	Contrats Jeunes majeurs en cours au 30/09/2004 pour des ex-MEI	Total des CJM en cours au 30-9-2004	Part des ex-Mei dans le total des CJM au 30-9-2004
Val d'Oise	3	1543	0,2%	17	207	8,2%
Morbihan	2	1049	0,2%	1	114	0,9%
Vosges	1	588	0,2%	1	31	3,2%
Ardennes	1	676	0,1%	0	83	0,0%
Lot-et-Garonne	1	701	0,1%			
Dordogne	1	709	0,1%			
Alpes-Maritimes	1	1452	0,1%	1	104	1,0%
Haute-Marne	0	518	0,0%	1	48	2,1%
Cantal	0	136	0,0%	0	10	0,0%
Corse du sud	0	126	0,0%	0	37	0,0%
Meuse	0		0,0%			
Isère				59	217	27,2%
Hérault						
Loire atlantique				6	272	2,2%
Ain				2	111	1,8%
Val de Marne				35	347	10,1%
Totaux	2055	77096	2,7%	1187	10719	11,1%

NB : les chiffres en grisé sont extraits de l'enquête de la DREES de décembre 2003. Pour les CJM à défaut de données fournies par les départements, nous avons utilisé la donnée 2003 pour approcher la valeur 2004.

**Présentation des évolutions entre 2001 et 2003 pour les 32 départements ayant répondu
aux enquêtes de 2001 (DPM) et de 2004 (IGAS)**

Département	Mineurs EI admis entre le 01/01/2003 et le 31/12/2003	Mineurs EI admis entre le 01/01/2004 et le 30/09/2004	MEI admis en 2001	Evolution entre 2001 et 2003
77	365	277	37	886%
93	327	198	370	-12%
75	271	189	527	-49%
59	194	159	383	-49%
69	118	84	27	337%
6	96	87	130	-26%
94	76	72	48	58%
33	56	68	46	22%
34	54	34	65	-17%
35	37	32	16	131%
95	33	101	57	-42%
51	28	39	32	-13%
73	28	26	16	75%
31	20	18	33	-39%
86	18	21	2	800%
2	18	19	12	50%
54	18	8	4	350%
25	16	8	6	167%
37	13	12	12	8%
28	11	4	7	57%
49	9	4	2	350%
53	7	14	1	600%
41	7	6	2	250%
16	6	2	7	-14%
18	4	2	2	100%
26	4	2	13	-69%
61	4	1	1	300%
55	3	0	11	-73%
52	2	5	2	0%
24	2	0	2	0%
32	1	4	1	0%
47	1	0	12	-92%
Total 32	1847	1496	1886	-2%
Total hors Paris	1576	1307	1359	16%
<i>Moyenne /mois hors Paris</i>	<i>131</i>	<i>145</i>	<i>113</i>	

Mises en garde : Une hétérogénéité des données entre l'enquête Etienne pour la DPM de 2001 et l'enquête IGAS de 2004 contribue à fausser les évolutions pour deux départements : Paris et la Seine et Marne.

Pour Paris, le chiffre présenté en 2001 n'est pas un nombre d'admissions à l'ASE mais un nombre de sollicitations (donc bien supérieur) ce qui impose d'estimer une évolution pour les 31 départements hors Paris malgré le poids de ce département.

Pour la Seine et Marne, l'évolution est sans doute hypertrophiée par la prise en compte en 2003 et 2004 des mineurs de passage (admissions de quelques heures) qui n'ont pas du être décomptés en 2001.

Origine géographique des mineurs étrangers pris en charge à l'ASE

Département de:	Trois pays d'origine dominant en 2004	Département de:	Trois pays d'origine dominant en 2004	Département de:	Trois pays d'origine dominant en 2004
1	Albanie géorgie Guinée	30	Maroc Guinée Algérie	57	Congo Angola Albanie
2	Chine	31	Congo rdc , Albanie	58	Congo rdc ,Congo, Angola
4	Albanie	33	Congo Maroc Albanie Angola	59	Chine roumanie congo
6	Roumanie Maroc, Moldavie	34	Roumanie, Maroc, Algérie Angola	60	Moldavie Roumanie ex-Yougoslavie
8	Maroc Roumanie	35	Angola - Congo Chine	61	Chine Angola
9	Congo, Angola Arménie	36	Chine, Angola	62	Irak,Somalie Afghanistan
10	Chine, congo Zaïre	37	Congo Chine Angola	69	Congo, Angola Albanie
11	Maroc Congo Pakistan	38	Congo, Angola, Roumanie	73	Congo :12 Angola : 8 Albanie : 4
12	Chine, Maroc, Afrique Noire	41	Chine, Congo Tchad	75	Roumanie Congo Inde
13	Maroc, Algérie	44	Chine Angola Congo	77	Roumanie Yougoslavie Hongrie
15	Togo, Rwanda	45	Angola, république du Congo, Chine	78	Chine Maroc Congo
17	Zaïre	49	Congo rdc Thad, Chine	79	Brésil, Sénégal,
20	Maroc Algérie Tunisie	50	Chine, Roumanie Angola,	80	Congo ++ Angola Niger
21	Chine,Congo Angola	51	Roumanie Chine Turquie	86	Congo Angola Tchéchénie
22	Congo Angola, Irak	52	Chine	88	ukraine, Chine
24	Albanie, Congo, Rép. Centrafric.	53	Roumanie Congo Chine	92	Chine Roumanie Congo)
25	Maroc Congo Rwanda, Angola, Albanie	54	Albanie, Maroc, Roumanie	95	Roumanie ex-Youg. Hongrie
28	Congo rdc Angola Moldavie	56	Congo, Guinée, Togo, Somalie		

Présentation des simulations de coût faites par la mission

	Département de:	Mineurs EI présents au 30-9-2004	Contrats Jeunes majeurs en cours au 30/09/2004 pour des ex- MEI	En milliers d'euros Coût H1 (Mineurs 300 j à 130 euros)	En milliers d'euros Coût H2 (200j ; 130 euros)	En milliers d'euros Coût H3 (300j; 100euros)	En milliers d'euros Coût H4 (200j ; 100 euros)
1	Paris	545	385	29340	22255	24435	18985
2	Seine-Saint-Denis	182	116	9534	7168	7896	6076
3	Rhône	160	60	7500	5420	6060	4460
4	Nord	140	90	7350	5530	6090	4690
5	Pas de Calais	129	9	5220	3543	4059	2769
6	Moselle	86	46	4320	3202	3546	2686
7	Gironde	84	52	4368	3276	3612	2772
8	Seine maritime	83	29	3846	2767	3099	2269
	Bouches du Rhône	78	21	3483	2469	2781	2001
9	Loiret	75	23	3408	2433	2733	1983
10	Isère	72	59	4047	3111	3399	2679
11	Seine et Marne	72	13	3081	2145	2433	1713
12	Hauts de Seine	67	57	3810	2939	3207	2537
13	Somme	52	15	2343	1667	1875	1355
14	Oise	50	17	2307	1657	1857	1357
15	Savoie	48	5	1977	1353	1545	1065
16	Hérault	42		1638	1092	1260	840
17	Côte d'Or	38	15	1797	1303	1455	1075
18	Bas-Rhin	38	3	1545	1051	1203	823
19	Loire atlantique	31	6	1335	932	1056	746
20	Vienne	31	8	1377	974	1098	788
21	Eure	30	9	1359	969	1089	789
22	Haute-Corse	27	8	1221	870	978	708
23	Ille et Vilaine	25		975	650	750	500
24	Manche	24	4	1020	708	804	564
25	Yvelines	19	12	993	746	822	632
26	Haute-Garonne	18	5	807	573	645	465
27	Loir-et-Cher	18	8	870	636	708	528
28	Doubs	16	10	834	626	690	530
29	Mayenne	15	0	585	390	450	300
30	Aisne	13	3	570	401	453	323
31	Ariège	13	6	633	464	516	386
32	Indre-et-Loire	13	2	549	380	432	302
33	Eure-et-Loire	12	7	615	459	507	387
34	Nièvre	12	7	615	459	507	387
35	Maine-et-Loire	11	7	576	433	477	367
36	Marne	11	3	492	349	393	283
37	Meurthe-et-Moselle	11	4	513	370	414	304
38	Ain	10	2	432	302	342	242
39	Aube	7	3	336	245	273	203
40	deux-Sèvres	7	2	315	224	252	182
41	Cher	6	0	234	156	180	120
42	Drôme	6	0	234	156	180	120
43	Aude	5	3	258	193	213	163
44	Côtes d'Armor	4	4	240	188	204	164
45	Gers	4	3	219	167	183	143
46	Haute-Marne	4	1	177	125	141	101
47	Morbihan	4	1	177	125	141	101
48	Alpes-Maritimes	3	1	138	99	111	81

Présentation des simulations de coût faites par la mission

	Département de:	Mineurs EI présents au 30-9-2004	Contrats Jeunes majeurs en cours au 30/09/2004 pour des ex- MEI	En milliers d'euros Coût H1 (Mineurs 300 j à 130 euros)	En milliers d'euros Coût H2 (200j ; 130 euros)	En milliers d'euros Coût H3 (300j; 100euros)	En milliers d'euros Coût H4 (200j ; 100 euros)
49	Gard	3	6	243	204	216	186
50	Orne	3	1	138	99	111	81
51	Val d'Oise	3	17	474	435	447	417
52	Indre	2	3	141	115	123	103
53	Alpes-de Haute-Provence	1	0	39	26	30	20
54	Ardennes	1	0	39	26	30	20
55	Charente	1	0	39	26	30	20
56	Dordogne	1		39	26	30	20
57	Vosges	1	1	60	47	51	41
58	Cantal	0	0	0	0	0	0
59	Corse du sud	0	0	0	0	0	0
60	Meuse	0		0	0	0	0
61	Lot-et-Garonne			0	0	0	0
62	Pyrénées orientales		1	21	21	21	21
63	Val de Marne		35	735	735	735	735
	Totaux	2467	1208	121581	89510	99378	74708

Annexe 4
Statistiques relatives aux mineurs étrangers demandeurs d'asile

O.F.P.R.A. MINEURS ISOLÉS DEMANDEURS D'ASILE 2003 - 2004 (*)

Répartition des mineurs isolés par sexe et continent d'origine :

2004 (*)	hommes	femmes	total	%
Afrique	470	271	741	60,6%
Europe	199	98	295	24,1%
Asie	124	27	151	12,4%
Amériques	13	8	21	1,7%
Apatrides	8	6	14	1,1%
total demandes	814	408	1 222	100%
% sexe	67%	33%	100%	
âge moyen	17,5 ans	17,4 ans		

2003	hommes	femmes	total	%
Afrique	373	181	554	58,4%
Europe	153	82	235	24,8%
Asie	124	24	148	15,6%
Apatrides	3	5	8	0,8%
Amériques	3	1	4	0,4%
total demandes	656	293	949	100%
% sexe	69%	31%	100%	
âge moyen	17,3 ans	17 ans		

Evolution 2004 / 2003 % :

28,8%

Répartition par âge	ddes 2004	%	ddes 2003	%
16-17 ans	1 178	96,4%	903	95,2%
13-15 ans	23	1,9%	22	2,3%
< 13 ans	21	1,7%	24	2,5%
Total	1 222	100%	949	100%

10 principales nationalités de mineurs isolés demandeurs d'asile :

2004 (*)	hommes	femmes	total	%
RD Congo	162	126	288	23,6%
Angola	112	40	152	12,4%
Turquie	48	19	67	5,5%
Sri Lanka	41	6	47	3,8%
Congo	21	24	45	3,7%
Albanie	34	7	41	3,4%
Guinée Con.	28	10	38	3,1%
Moldavie	29	9	38	3,1%
Chine	21	16	37	3,0%
Nigeria	26	11	37	3,0%
autres	292	140	432	35,4%
total demandes	814	408	1 222	100%

2003	hommes	femmes	total	%
RD Congo	125	85	210	22,1%
Angola	85	27	112	11,8%
Turquie	55	21	76	8,0%
Sri Lanka	36	11	47	5,0%
Afghanistan	38	1	39	4,1%
Congo	22	15	37	3,9%
Serbie & M.	16	16	32	3,4%
Russie	13	18	31	3,3%
Moldavie	23	7	30	3,2%
Guinée Conakry	19	5	24	2,5%
autres	224	87	311	32,8%
total demandes	656	293	949	100%

Rappel 2003	tous demandeurs	mineurs isolés
Taux accord ofpra %	9,8%	33,1%
Taux admission global %	14,8%	34,1%

Nb. Les décisions de l'année peuvent porter sur des demandes déposées au cours d'années antérieures.

O.F.P.R.A. MINEURS ISOLÉS DEMANDEURS D'ASILE années 2000 - 2001 - 2002

Nb. Années 2001 et 2000 : source = données manuelles des divisions géographiques.
Année 2002 = enregistrement informatique à compter du mois de mai et actualisé sur l'année.
La comparaison des 3 années n'est pas forcément significative.

2000. Répartition par sexe et continent

	hommes	femmes	total	% continent
Afrique	81	17	98	48,0%
Asie	57	5	62	30,4%
Europe	38	5	43	21,1%
Amériques	1		1	0,5%
total	177	27	204	100%
% sexe	87%	13%	100%	

2000. Répartition par âge et continent

	< 13 ans	13 - 15 ans	16 - 17 ans	total
Europe			43	43
Asie	1	5	56	62
Afrique	3	10	85	98
Amériques			1	1
Total	4	15	185	204
%	2,0%	7,4%	90,7%	100%

2001. Répartition par sexe et continent

	hommes	femmes	total	% continent
Afrique	134	72	206	55,4%
Asie	83	12	95	25,5%
Europe	59	6	65	17,5%
Amériques	3	3	6	1,6%
total	279	93	372	100%
% sexe	75%	25%	100%	

2001. Répartition par âge et continent

	< 13 ans	13 - 15 ans	16 - 17 ans	total
Afrique	4	17	185	206
Asie	3	7	85	95
Europe			65	65
Amériques			6	6
Total	7	24	341	372
% âge	1,9%	6,5%	91,7%	100%

2002. Répartition par sexe et continent

	hommes	femmes	total	% continent
Afrique	358	176	534	63,2%
Europe	145	72	217	25,7%
Asie	72	10	82	9,7%
Amériques	1	6	7	0,8%
Apatrides	2	3	5	0,6%
total	578	267	845	100%
% sexe	68%	32%	100%	

	2002	% âge
< 13 ans	20	2,4%
13-15 ans	29	3,4%
16-17 ans	796	94,2%
total	845	100%

OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

MINEURS ISOLÉS DEMANDEURS D'ASILE EN 2004 (*) PAR DÉPARTEMENT DE RÉSIDENCE

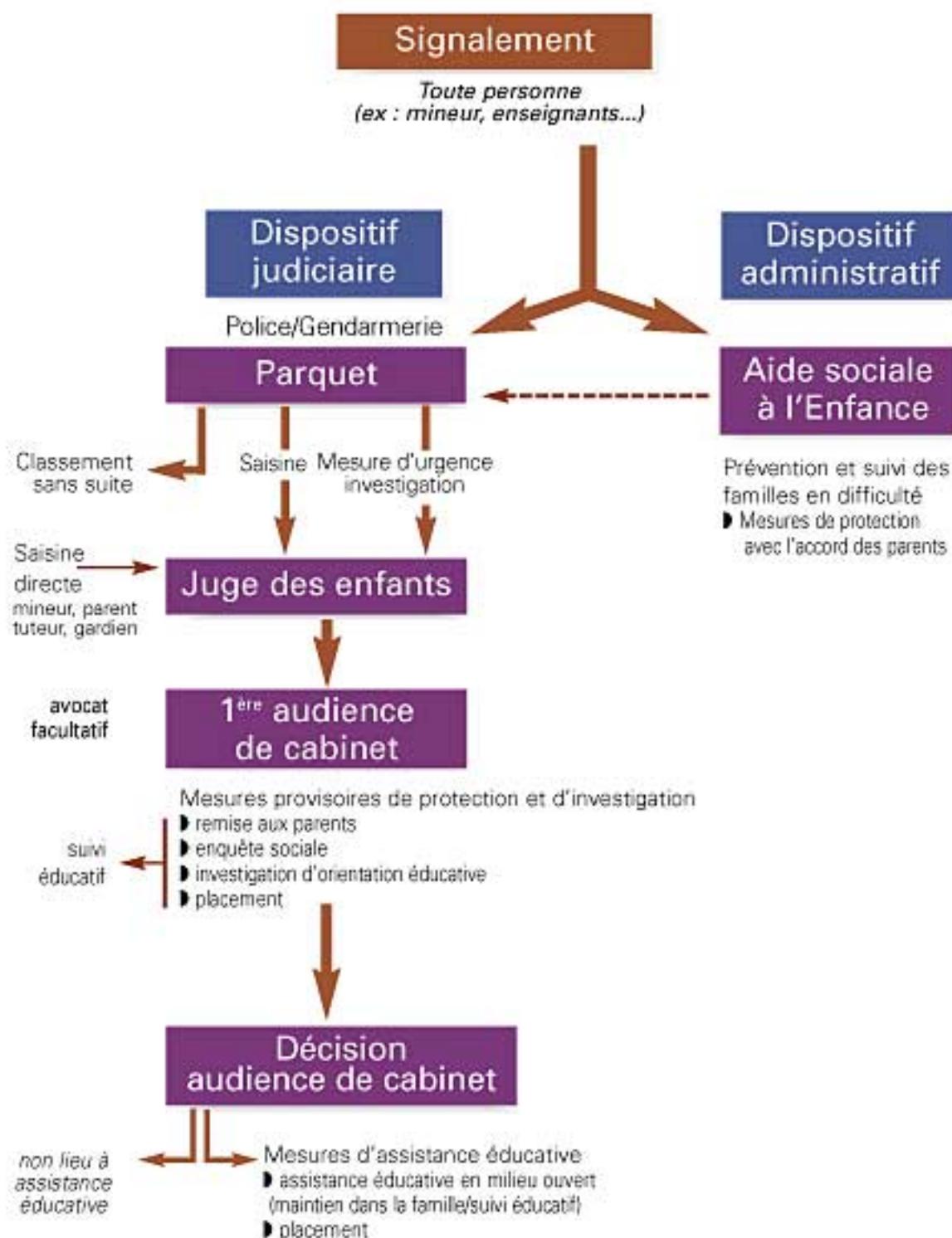
DÉPARTEMENT	nb	% total
1	8	0,65%
2	2	0,16%
3	3	0,25%
4	1	0,08%
5	1	0,08%
6	4	0,3%
7		
8	3	0,25%
9	6	0,49%
10	6	0,5%
11	6	0,49%
12		
13	27	2,2%
14	37	3,03%
15	1	0,08%
16	3	0,25%
17	11	0,90%
18	4	0,33%
19	9	0,74%
20		
21	16	1,31%
22	8	0,65%
23	4	0,33%
24	2	0,16%
25	8	0,7%
26	5	0,41%
27	2	0,16%
28	3	0,25%
29	4	0,33%
30	5	0,41%
31	14	1,1%
32		
33	37	3,03%
34	3	0,25%
35	36	2,95%
36		
37	14	1,15%
38	30	2,45%
39	5	0,41%
40		
41	12	0,98%
42	14	1,15%
43		
44	18	1,47%
45	21	1,7%
46	1	0,08%
47	2	0,16%
48		
49	7	0,57%
50	2	0,16%

DÉPARTEMENT	nb	% total
51	2	0,16%
52	2	0,16%
53	10	0,82%
54	11	0,90%
55	1	0,08%
56	3	0,25%
57	49	4,01%
58	10	0,82%
59	18	1,5%
60	23	1,88%
61	3	0,25%
62	10	0,82%
63	4	0,33%
64	1	0,08%
65		
66		
67	35	2,9%
68	23	1,9%
69	111	9,1%
70	1	0,08%
71	4	0,33%
72	5	0,41%
73	20	1,64%
74	27	2,21%
75	111	9,1%
76		
78	17	1,39%
77	25	2,0%
78	16	1,3%
79	1	0,08%
80	20	1,64%
81	9	0,74%
82	7	0,57%
83		
84	5	0,41%
85	1	0,08%
86	6	0,49%
87	17	1,39%
88	1	0,08%
89	8	0,65%
90	1	0,08%
91	21	1,7%
92	20	1,6%
93	86	7,0%
94	28	2,3%
95	33	2,7%
96		
97	11	0,9%
dépt non renseigné		
TOTAL	1 222	100%

2004 (*) données provisoires

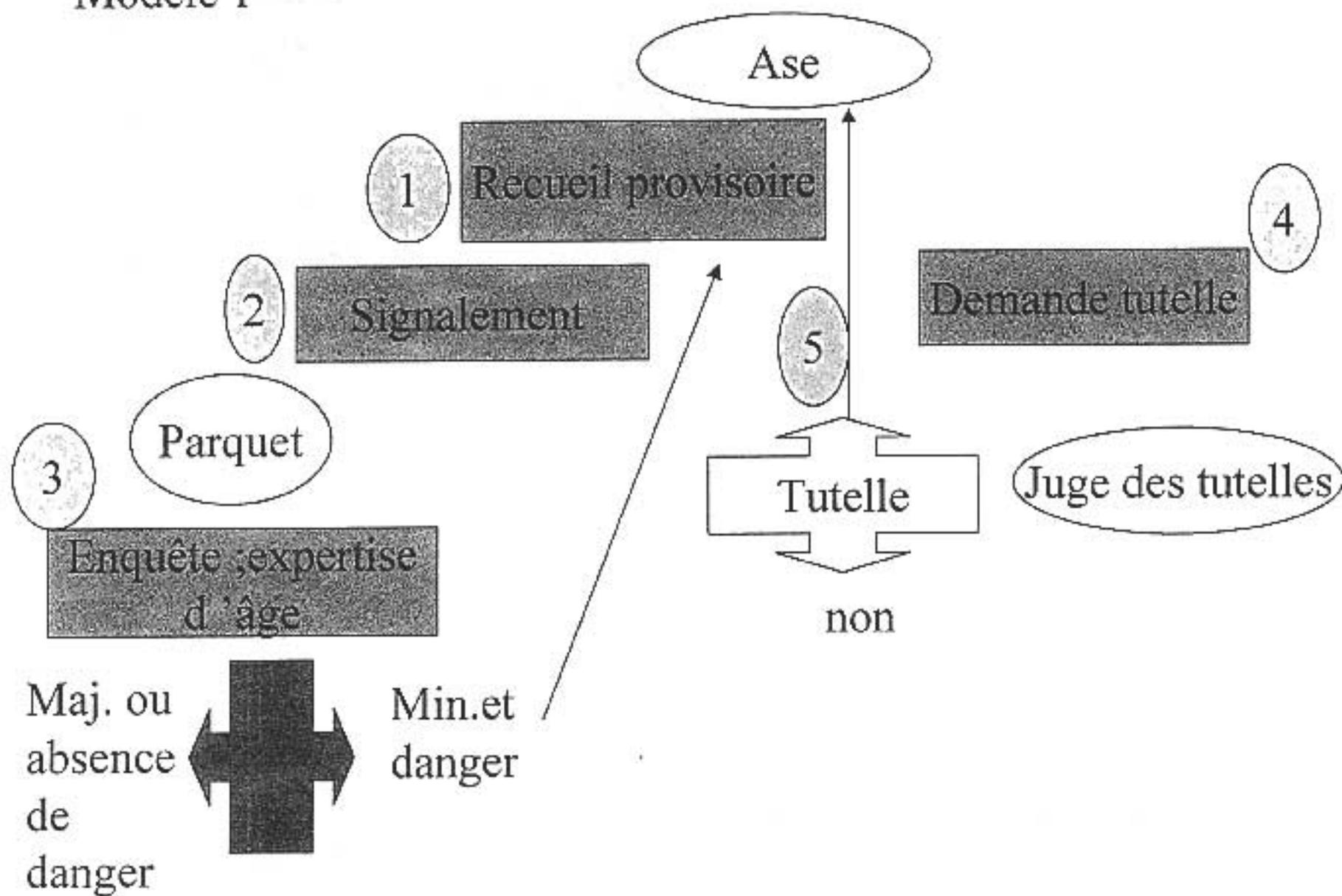
Annexe 5
**Schémas de procédure : les formes de la prise en charge administrative
et judiciaire**

Schéma de la procédure d'assistance éducative (Protection des mineurs en danger)



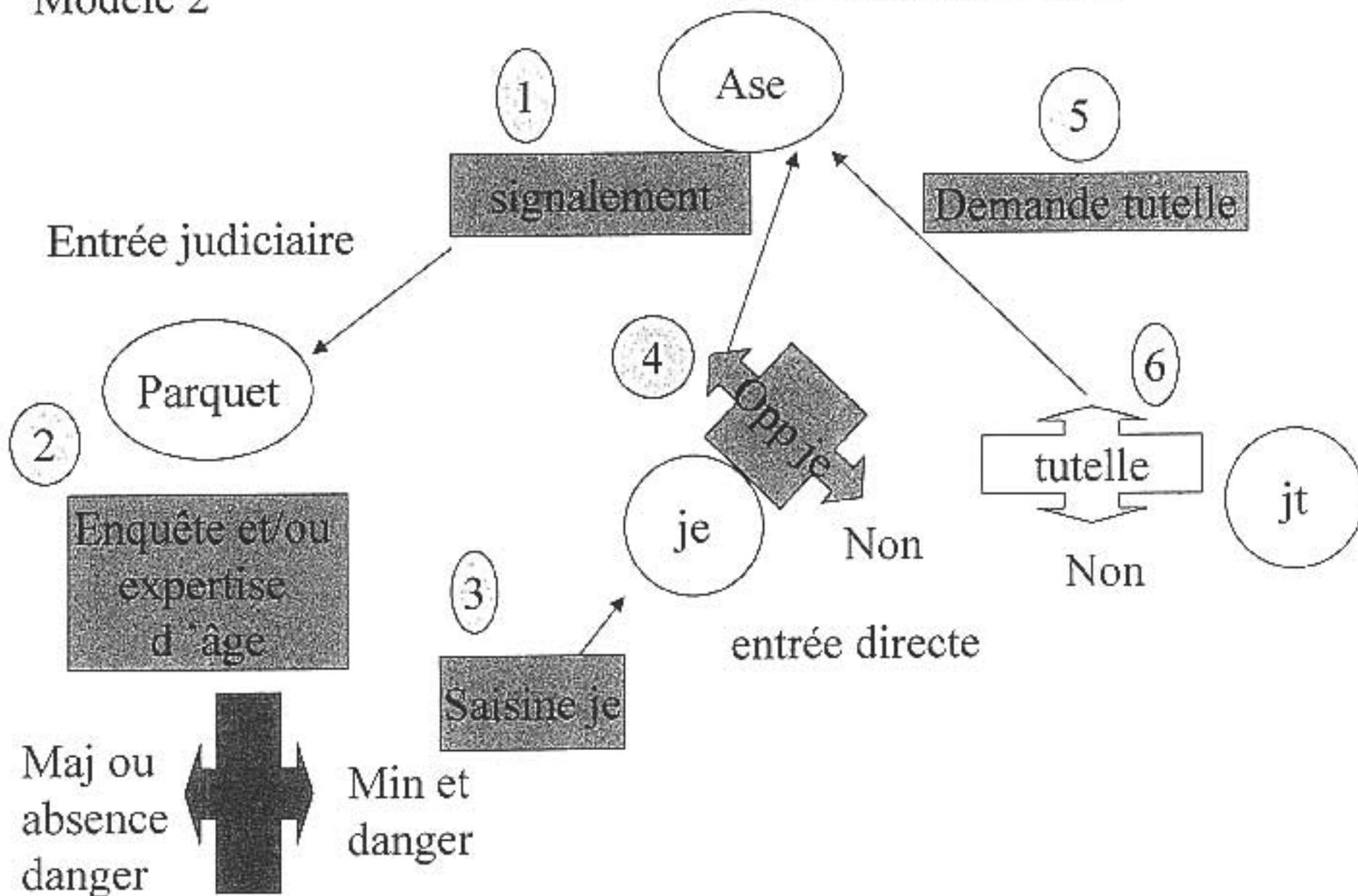
Accueil des mineurs étrangers isolés Modèle 1

Entrée administrative



Accueil des mineurs étrangers isolés Modèle 2

Entrée administrative



Annexe 6
Décisions de cour d'appel

COUR D'APPEL DE
VERSAILLES

Chambre des Mineurs

N° 150



La Chambre spéciale des Mineurs de la Cour d'Appel de VERSAILLES, statuant en Chambre du Conseil, a rendu l'arrêt suivant, dans l'affaire concernant :

Arrêt du
11 septembre 2003

... née le 20 décembre 1986,

Les débats ont eu lieu en Chambre du Conseil LE QUATRE SEPTEMBRE DEUX MILLE TROIS, devant:

Monsieur BARTHELEMY, Président, en présence de Madame DE LA MOTTE COLAS, Conseiller et de M. MENGIN-LECREULX, Substitut Général, assistés de Madame DANTONEL, faisant fonction de greffier,

Aff.n° 03/00915

Monsieur BARTHELEMY siégeant en qualité de magistrat chargé d'instruire l'affaire en vertu de l'articles 945-1 du nouveau code de procédure civile, en remplacement de Madame HANRIOT, Conseiller délégué à la protection de l'enfance en application des articles L. 223-2 al.2 du C.O.J., les parties et les avocats ne s'y étant pas opposés ;

Il en a été rendu compte à la Cour dans son délibéré, celle-ci étant composée de :

Monsieur BARTHELEMY, Président
Madame HANRIOT, Conseiller
Madame DE LA MOTTE COLAS, Conseiller

Et les mêmes magistrats du siège en ayant délibéré seuls, conformément à la loi,

APPEL formé par : l'Aide Sociale à l'Enfance Indre et Loire, le 24 mars 2003, par lettre recommandée, à l'encontre d'une ordonnance, en date du 11 mars 2003, de M. CHOMIENNE, Juge des Enfants à PONTOISE, dont le dispositif suit :

Notifié le :

11 SEP 2003

Puis Monsieur le Président, a dit, que l'affaire est mise en délibéré, pour l'arrêt être rendu à l'audience du 11 septembre 2003.

APRES DÉLIBÉRATION,

LA COUR

Considérant que la cour est saisie d'un appel de l'aide sociale à l'enfance (ASE) d'Indre-et-Loire (37), désignée comme gardien de l'enfant dans la décision déférée, et demandant l'infirmité de cette décision qui est rappelée ci-dessus ;

Considérant que le magistrat chargé d'instruire l'affaire, délégué à la protection de l'enfance en remplacement du titulaire empêché, en accord avec le conseiller présent, soulève au nom de la cour la nullité de la décision déférée pour excès de pouvoir ; qu'il est expliqué que si le juge des enfants a le pouvoir d'agir et de prendre des mesures en urgence afin de ne pas laisser à la rue un mineur trouvé loin du domicile de ses parents, de son tuteur ou de toute personne exerçant actuellement sur lui des droits de l'autorité parentale, ses pouvoirs s'arrêtent dès lors qu'il est mis en évidence que les personnes ayant autorité sur lui ne résident pas en France et ne peuvent pas venir le chercher là où il a été trouvé, ou encore qu'aucun rapatriement n'est possible ; que si l'enfant doit in fine rester sur le territoire national, la procédure à utiliser est celle de la tutelle déférée à l'Etat, et non celle de l'assistance éducative dont le fondement est une surveillance et parfois une neutralisation limitée de l'exercice de l'autorité parentale ; que le problème des mineurs isolés introduits volontairement en France en violation des lois sur l'immigration est avant tout un problème relevant de l'Etat dans ses pouvoirs de police des frontières ;

Considérant que l'aide sociale à l'enfance d'Indre-et-Loire fait valoir que sa compétence pour être désignée en application des art 375-3 4° et 375-5 du code civil, n'est pas établie ; que la mineure, de nationalité chinoise semble-t-il, est en France sans aucune attache parentale ; qu'elle n'a pas été trouvée dans l'Indre-et-Loire ; que le centre désigné dépend de l'ASE de Paris ;

Considérant que l'éducateur accompagnant la mineure expose que celle-ci est prise en charge effectivement, et qu'elle est pleine de bonne volonté pour s'adapter ; que la mineure a indiqué ne pas pouvoir s'exprimer en langue française ; que l'éducateur l'accompagnant a exposé qu'elle souhaitait rester dans l'établissement désigné ;

Considérant que le ministère public s'en rapporte désormais ;

SUR CE

Considérant que toutes les parties concernées par la décision déférée ont été mises en mesure de faire valoir leurs moyens et arguments sur le moyen d'annulation soulevé d'office, dans le cadre de l'appel de l'ASE d'Indre-et-Loire ;

Considérant que si le juge des enfants a le pouvoir d'agir et de prendre des mesures en urgence afin de ne pas laisser à la rue un mineur trouvé loin du domicile de ses parents, de son tuteur ou de toute personne exerçant actuellement sur lui des droits de l'autorité parentale, ses pouvoirs s'arrêtent dès lors qu'il est mis en évidence que les personnes ayant autorité sur lui ne résident pas en France et ne peuvent pas venir le chercher là où il a été trouvé, ou encore qu'aucun rapatriement n'est possible ; que si l'enfant doit in fine rester sur le territoire national, la procédure à utiliser est, sauf meilleur avis, celle de la tutelle déférée à l'Etat, et non celle de l'assistance éducative dont le fondement est une surveillance et parfois une neutralisation limitée de l'exercice de l'autorité parentale ; que le problème des mineurs isolés introduits volontairement en France en violation des lois sur l'immigration est avant tout un problème relevant de l'Etat dans ses pouvoirs de police des frontières ;

Que le juge des enfants de Pontoise a donc excédé les pouvoirs que lui confère la loi, en se déterminant comme il l'a fait dans l'ordonnance déférée, alors qu'il savait au moment où il a statué, que la mineure n'avait aucune attache en France, que ses parents ne viendraient pas la chercher, qu'aucun rapatriement n'était sérieusement envisageable, et que cette mineure avait donc vocation in fine à rester sur le territoire national ;

Et considérant que si la cour a plénitude de juridiction, force est de constater qu'aucune demande n'a été introduite auprès du juge compétent pour que la tutelle de cette mineure soit déférée à l'Etat, ou tout autre procédure d'effet équivalent, engagée ; que l'appel ne peut pas dès lors entraîner effet dévolutif sur le tout, et conduire cette cour à statuer sur de telles mesures, aucune juridiction n'en ayant été saisie ; que la cour a en revanche le pouvoir de dire n'y avoir plus lieu à assistance éducative ;

Que la présente décision est susceptible de rendre sans objet l'appel sur tierce opposition de l'ASE du Val d'Oise, appel que la cour n'avait pas à examiner sur le seul appel de l'ASE d'Indre-et-Loire ; que la présente décision sera donc portée donc à la connaissance de l'administration du département du Val d'Oise et de son conseil, M[°]

DONNONS mainlevée de notre décision du 27 décembre 2002 confiant la jeune [] au L.A.O de Taverny à compter du 17 mars 2003.

DÉCHARGEONS le LIEU D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION de la mission qui lui était confiée à compter de cette date.

ORDONNONS que la mineure [] soit confiée provisoirement à l'Aide Sociale à l'Enfance Indre et Loire - 6 rue Jeux LOCHES (37600) à compter du lundi 17 mars 2003, en vue de son orientation au foyer GREBAN DE PONTOURNY sis à BEAUMONT EN VERON (37420) AVOINE la semaine, et en famille d'accueil les week-ends.

DISONS que les prestations familiales auxquelles la mineure ouvre droit seront versées directement par l'organisme à qui de droit.

DISONS qu'un rapport nous sera adressé dans un délai de trois mois.

DISONS ne pas nous dessaisir de la présente procédure.

ORDONNONS l'exécution provisoire de la présente décision.

A l'audience en Chambre du Conseil du 4 septembre 2003 ;

Régulièrement convoqués ;

Ont comparu :

- Aide Sociale à l'Enfance Indre et Loire, représentée par Madame AIME, Inspectrice,

- [] (mineure) avec la présence de Monsieur [] Educateur au CFP de PONTOURNY (37),

Ont été entendus :

- Monsieur BARTHELEMY, Président, en son rapport,

- Madame AIME, en ses observations et conclusions,

- Monsieur [], en ses observations,

- Monsieur MENGIN-LECREULX, en son avis.

BOUSSEREZ, afin qu'ils puissent se déterminer sur les suites à donner au recours qu'ils ont formé ;

Que les dépens et frais resteront à la charge du Trésor public ;

PAR CES MOTIFS

LA COUR,

Statuant en Chambre du Conseil,

D'OFFICE

ANNULE la décision déferée du 11 mars 2003,

CONSTATE de même la nullité de la décision en rectification d'erreur matérielle qui est rattachée en date du 26 mars 2003 à la décision annulée,

DIT n'y avoir plus lieu à assistance éducative,

DIT que la présente décision sera notifiée à l'ASE d'Indre et Loire, à la mineure, et pour information par lettre simple à l'ASE du Val d'Oise et à son conseil M^e BOUSSEREZ, et ainsi qu'à l'établissement prenant en charge la mineure,

LAISSE les dépens et frais à la charge du Trésor public.

Arrêt prononcé et signé, conformément aux dispositions de l'article 452 du nouveau code de procédure civile, par Monsieur BARTHELEMY, Président et par Madame DANTONEL, faisant fonction de greffier ;

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

[Signature]

COPIE CERTIFIÉE CONFORME
LE GREFFIER EN CHEF

[Signature]



COUR D'APPEL DE PARIS
24ème Chambre - Section B
ARRÊT DU 7 DÉCEMBRE 2004
(n° . 5 pages)

Numéro d'inscription au répertoire général : 04/17632

Décision déferée à la Cour : Ordonnance du 17 Septembre 2004 - Tribunal pour enfants de BOBIGNY

APPELANT

MR LE PROCUREUR DE LA REPUBLIQUE
PRES LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE
93008 BOBIGNY CEDEX

INTIMEES

Madame

92110 CLICHY

comparante en personne

SERVICE SOCIAL DE L'ENFANCE
28 RUE SALVADOR ALLENDE
92000 NANTERRE

non comparant ni représenté

En présence de : , *mineur*

assisté de Maître Laurence HAUTIN-BELLOC,
avocat au Barreau de Paris - D 1671

1305

COMPOSITION DE LA COUR :

L'affaire a été débattue le 9 novembre 2004, en audience en chambre du conseil, devant Monsieur CHAILLOU, président désigné pour exercer les fonctions de délégué à la Protection de l'Enfance, chargé d'instruire l'affaire, Madame CHADEVILLE et Madame SAURON, conseillères.

Greffier, lors des débats : Madame TAIEB

Ministère public :

Représenté lors des débats par Monsieur DESCHAMPS, avocat général, qui a fait connaître son avis.

ARRÊT :

- réputé contradictoire,
- prononcé en Chambre du Conseil par Monsieur CHAILLOU, président,
- signé par Monsieur CHAILLOU, président et par Madame TAIEB, greffier
présent lors du prononcé.

DÉCISION :

prise après en avoir délibéré conformément à la loi.

La Cour statue sur l'appel régulièrement interjeté par le ministère public à l'égard d'une ordonnance du juge des enfants de Bobigny du 17 septembre 2004 qui a :

- ordonné que le mineur I. ... soit confié provisoirement à M. ... tante paternelle, demeurant: 80 rue de Paris - 92110 CLICHY LA GARENNE - à compter du 17 septembre 2004 pour une durée de 6 mois.
- dit que le département prendra en charge financièrement au titre de l'aide sociale à l'enfance, les dépenses d'entretien, d'éducation et de conduite du mineur conformément à l'article L228-3 du Code de l'action sociale et des familles,
- dit que les prestations familiales auxquelles le mineur ouvre droit seront versées directement par l'organisme payeur au gardien,
- dit que provisoirement la famille ne participera pas personnellement aux frais de placement,
- ordonné une mesure d'investigation et d'orientation éducative,
- délégué compétence au juge des enfants de NANTERRE aux fins de faire procéder à une étude de la personnalité du mineur et dessus désigné par le moyen de la mise en oeuvre de l'ensemble des techniques du service dans le cadre de sa mission notamment de l'un ou plusieurs des examens suivants :
 - > observation du comportement
 - > examen psychologique
 - > examen médical
 - > examen psychiatrique
 - > examen d'orientation professionnelle
- dit que ce service devra nous faire connaître avant 17 mars 2005 le résultat des investigations qui pourra comporter toute proposition éducative utile,
- ordonné l'exécution provisoire de la présente décision.

Il convient de rappeler que le 10 septembre 2004 à 2 heures 50, un mineur âgé de 16 ans, de nationalité ivoirienne, était contrôlé par la P.A.F. à la sortie d'un avion en provenance d'Abidjan. Il présentait, à cette occasion, une demande de carte de séjour contrefaite. Son refus d'admission sur le territoire français lui était notifié à 3 heures 25. Entendu à 4 heures 35, il déclarait avoir essayé d'entrer en France avec un faux récépissé de demande de carte de séjour et qu'il devait se rendre chez un ami prénommé Tara, dont il disait ne pas se souvenir de l'adresse exacte et dont il donnait un numéro de portable. Le même jour, un administrateur ad hoc était désigné pour ce mineur. Cet administrateur ad hoc s'entretenait avec le mineur le 10 septembre dans des termes rapportés par une note du 18 septembre 2004 : "je viens en France pour poursuivre mes études. J'ai une cousine qui vit ici. Ma mère est décédée en 1999 et je vis avec mon père chauffeur de taxi à Abidjan, quartier Ababo. Ma sœur et mes deux frères vivent avec mon père également. Mon père s'occupe de toute la famille et il a payé les billets d'avion pour Paris. Ma famille est à Abidjan, je le répète".

Le 12 septembre 2004, le maintien d'

en zone d'attente était renouvelé.

Le 13 septembre, il était maintenu en zone d'attente par le juge délégué de Bobigny pour une durée de huit jours et, le même jour, il formulait une demande d'asile. Cette demande était rejetée le 14 septembre 2004 au motif que "les déclarations de l'intéressé étaient dénuées d'éléments circonstanciés et que l'ensemble des éléments fournis était de nature à jeter le discrédit sur la nécessité et le bien fondé de sa demande". L'intéressé ayant évoqué des craintes en raison des activités politiques de son père au sein de la section R.D.R. d'Ababo et ayant évoqué un climat d'insécurité généralisé et la visite des escadrons de la mort à son domicile. Le 16 septembre, l'association Anafé attirait l'attention du juge des enfants sur la situation du mineur.

Par fax du 17 septembre 2004, le juge des enfants, demandant à être confié à sa tante, car il devait être reconduit par avion le lendemain. Il disait que son père avait quitté Abidjan car la famille était menacée.

C'est dans ces conditions que la décision déferée intervenait. Le juge des enfants ayant procédé à l'audition de la tante du mineur, et n'ayant pas procédé, vu l'urgence, à l'audition du mineur.

A l'audience devant la Cour le 9 novembre 2004, le ministère public, seul appelant, expose que le juge des enfants de Bobigny était bien compétent, la zone d'attente se situant dans le ressort du tribunal pour enfants de Bobigny, que cependant le mineur, qui y était retenu, n'était pas en danger, que le jeune mineur invoquait d'ailleurs pas un danger actuel mais la peur qu'il avait des militaires dans son pays. La situation en Côte d'Ivoire a cependant changé depuis la décision déferée et si la Cour estimait aujourd'hui ce mineur en danger, le ministère public souhaite qu'il soit confié à un établissement public.

Madame la juge déléguée indique qu'elle n'était pas au courant que son frère allait envoyer son fils en France, qu'il a peut-être pensé que c'était mieux que de l'envoyer au Togo. Elle a commencé à faire les démarches pour lui (école, sécurité sociale, nouvelle demande d'asile) et souhaite pouvoir le garder auprès d'elle.

ax reçu de 01 22 11 2004
... assisté d'un avocat d'office, indique qu'il ne veut pas retourner en Côte d'Ivoire et qu'il n'a plus de nouvelles de son père et de sa petite sœur.

Son conseil demande la confirmation de la décision. Le juge des enfants est intervenu par souci d'humanité pour éviter qu'il soit reconduit en Côte d'Ivoire.

Le ministère public, qui a eu la parole en dernier, indique qu'il n'a pas d'observations complémentaires.

Cela étant exposé, la Cour,

Considérant que les articles 375 et suivants du Code civil sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent et quelque soit leur nationalité ;

Qu'au moment où il avait saisi le juge des enfants, bien qu'il ait fait l'objet d'une décision de refus d'admission sur le territoire français et de placement en zone d'attente, se trouvait, de fait, sur le territoire français ;

Que les articles 375 et suivants du Code civil lui étaient donc applicables ;

Qu'en application de l'article 375 du Code civil, le mineur, lui-même, peut saisir le juge des enfants, ce qui était le cas en l'espèce, le mineur ayant écrit au juge des enfants le 17 septembre 2004 ;

Considérant, au fond, que ... avait tenté d'entrer sur le territoire français pour y faire, selon ses propres dires à l'administrateur ad hoc, des études ;

Qu'il avait présenté à cette fin une carte de séjour contrefaite ;

Que le fait qu'il allait être reconduit en Côte d'Ivoire où vivait sa famille, alors qu'il avait été maintenu en zone d'attente par le juge délégué et que sa demande d'asile avait été rejetée, ne caractérise pas le danger ou les conditions d'éducation gravement compromises seules de nature à autoriser l'intervention du juge des enfants ;

Qu'au moment de l'audience devant la Cour, le mineur, qui était hébergé chez sa tante, qui avait effectué pour lui un certain nombre de démarches, ne ressortissait pas plus de la compétence du juge des enfants ;

Qu'il sera dans ces conditions donné mainlevée des mesures de placement et d'investigation et d'orientation éducative ;

PAR CES MOTIFS

LA COUR,

Statuant en Chambre du Conseil, contradictoirement,

Reçoit l'appel du ministère public.

Infirmant la décision déferée,

Donne mainlevée du placement du mineur I. à sa tante. E
ainsi que de la mesure d'investigation et d'orientation éducative ordonnée.

Dit n'y avoir lieu à assistance éducative,

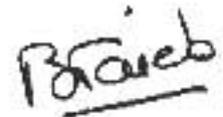
Ordonne le retour de la procédure au juge des enfants de Buhigny pour classement,

Laisse les dépens à la charge du Trésor Public.

LE PRÉSIDENT.



LE GREFFIER.



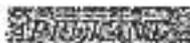
COPIE

N° RG :

ARRET DU 12 OCTOBRE 2004

N° 268/2004

04/03323



M. I
Service Droits des Jeunes
1 rue St Genois
59800 LILLE
Représentant : Me Leïla BACHIR-CHERIF (avocat au barreau de LILLE)

COMPOSITION DE LA COUR LORS DES DEBATS ET DU DELIBERE

Véronique SOULIER-CLEMENT, Conseillère déléguée à la protection de l'enfance suivant décret du 3 janvier 2003, faisant fonction de Présidente suivant ordonnances de Monsieur le Premier Président de la Cour d'Appel de Douai des 12 juillet 2002 et 2 septembre 2002, modifiées,

Richard BOUGON, Hervé ANSENS, Conseillers,

V. DELLELIS, Substitut Général, aux débats et au prononcé de l'arrêt,

Marie-Andrée BODIN, Greffière, aux débats et au prononcé de l'arrêt,

Débats à l'audience en chambre du conseil du 21 Septembre 2004, au cours de laquelle le magistrat délégué à la protection de l'enfance a été entendu en son rapport,

ARRET A L'AUDIENCE EN CHAMBRE DU CONSEIL DU 12 OCTOBRE 2004, à neuf heures, date indiquée par Madame la Présidente à l'issue des débats,

UK
MS

NOTIFICATION

à parties

le

LA COUR,

Par jugement en date du 28 avril 2004, le Juge des Enfants du Tribunal de Grande Instance de LILLE a dit n'y avoir lieu à intervention au titre de l'assistance éducative au bénéfice de [REDACTED] du fait de sa majorité et ordonné le classement de cette procédure.

[REDACTED] a relevé appel de cette décision par déclaration au greffe de son Avocat en date du 11 mai 2004.

Représenté par son Avocat, il a sollicité l'infirmité de la décision entreprise et a demandé à la Cour de constater, qu'en raison de sa minorité et de sa situation d'isolement sur le territoire français, il devait bénéficier des dispositions de l'assistance éducative.

Le Ministère Public a requis la confirmation de la décision déferée.

SUR CE :

Sur la recevabilité :

L'appel de Monsieur C. [REDACTED] est recevable ayant été interjeté dans les formes et délais légaux.

Sur le bien-fondé :

Il résulte de la procédure que par courrier en date du 9 avril 2004, [REDACTED] a saisi le Juge des Enfants de sa situation.

Il a expliqué que n'ayant plus de famille en République Démocratique du Congo sa mère étant décédée en 2003 et son père ayant été condamné à mort, il se trouvait en France depuis le 22 février 2004, ayant voyagé depuis KINSHASA en utilisant un passeport d'emprunt accompagné d'un homme qui l'avait déposé à la gare de LILLE et avait disparu.

Il a précisé que l'extrait d'acte de naissance dont il se prévalait, document authentique, prouvait sa minorité mais que le Parquet de LILLE avait fait prévaloir l'examen osseux réalisé par l'hôpital médico-judiciaire de LILLE concluant le 12 mars 2004 à un âge de 19 ans et une maturation osseuse complète pour refuser de saisir le Juge des Enfants de sa situation.

L'examen osseux, en raison de la marge importante d'erreur qui s'y rattache, de l'ordre de 18 mois, permet d'obtenir une fourchette d'estimation de l'âge réel de la personne concernée, comprise en l'espèce entre 17 et demi et 19 ans, et doit donc être conforté ou contredit par les autres pièces produites aux débats.

En l'espèce, [REDACTED] verse aux débats uniquement un extrait d'acte de naissance dont le caractère authentique n'est certes pas contesté par les parties, mais qui concerne un mineur qui serait né le 1er janvier 1988 à KINSHASA et qui était, dès lors, âgé de juste 16 ans lors de la saisine du Juge des Enfants.

US
MAX

Faute pour ... de produire aux débats
d'autres documents permettant de déterminer son âge réel, la Cour estime, de même
que le premier Juge, qu'elle ne dispose pas d'éléments suffisants contredisant
valablement l'examen osseux qui mettait en évidence une maturation osseuse complète
ne pouvant être celle d'un adolescent de 15-16 ans, et considère en conséquence que
ce dernier, étant âgé de plus de 18 ans, ne pouvait bénéficier de la procédure
d'assistance éducative réservée aux mineurs.

Il convient, en conséquence, de confirmer le jugement déféré.

PAR CES MOTIFS :

Statuant en matière d'assistance éducative, en Chambre du Conseil ;

DECLARE recevable l'appel interjeté par Monsieur ;

CONFIRME la décision déférée en toutes ses dispositions ,

ORDONNE le retour du dossier au Juge des Enfants saisi ,

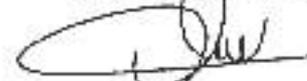
LAISSE les dépens d'appel à la charge du Trésor Public.

LA GREFFIERE



M.A. BODIN

LA PRESIDENTE



V. SOULIER CLEMENT