



CONTRIBUTION À LA MISSION D'EXPERTISE DE L'ÉVALUATION ET DE LA MISE A L'ABRI DES MINEURS NON-ACCOMPAGNÉS

Décembre 2017

Aux côtés des Conseils départementaux, les associations de protection de l'enfance œuvrent pour offrir aux enfants en difficulté un accueil et un accompagnement éducatif de qualité dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Elles accompagnent dans ce cadre les mineurs non accompagnés pour qu'ils aient tous accès à une protection sociale juridique et un accompagnement éducatif adaptés à leur situation et pour que l'ensemble de leurs droits soient effectifs au même titre que tout autre enfant, dans l'intérêt de l'enfant et en cohérence avec les engagements internationaux de la France.

À la veille de la préparation du projet de loi relatif à l'immigration, nos organisations affirment fortement leur opposition à ce que l'accueil, la mise à l'abri, l'évaluation ou l'accompagnement des mineurs non accompagnés soient organisés dans le cadre des politiques publiques liées à l'immigration.

Conformément à la Convention des Droits de l'Enfant, dont notre État est signataire, ils doivent être considérés comme des enfants avant d'être des étrangers, et par conséquent, bénéficier d'un accompagnement éducatif tout au long de leur prise en charge et dans le cadre de la protection de l'enfance.

Depuis la phase de recueil provisoire jusqu'à leur prise en charge pérenne en protection de l'enfance, les associations sont les partenaires des Conseils départementaux dans la mise en œuvre des

interventions et partagent les préoccupations exprimées par les départements quant aux difficultés rencontrées pour offrir un accueil et un accompagnement dignes et de qualité aux mineurs non accompagnés.

À ce titre, nos associations ont été représentées ou entendues par la mission d'expertise bi-partite entre l'État et l'ADF¹ pour faire part de leurs préoccupations et propositions sur le sujet, synthétisées dans cette note.

L'urgente nécessité d'allouer des moyens extraordinaires aux Conseils départementaux pour le recueil provisoire et l'évaluation des MNA

Depuis 2013, de nombreuses associations, en plus des acteurs historiques agissant dans ce domaine (Croix-Rouge et France Terre d'Asile) se sont vues confiées par les départements la mission d'évaluation et de recueil provisoire des MNA dans le cadre des articles 375 du Code civil et L. 223-2, al.2, du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) selon lequel : « *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 [de l'aide sociale à l'enfance relevant de la compétence des conseils départementaux] qui avise immédiatement le procureur de la République* ».

Afin que les enfants concernés ne subissent aucune discrimination, conformément à la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, **nos associations souhaitent continuer d'agir dans ce cadre juridique de la protection de l'enfance et que les Conseils départementaux restent les chefs de file de cette mission de protection de l'enfance.**

Ce dispositif récent ne doit pas être mis en péril mais doit être renforcé par une aide accrue de l'Etat aux Conseils départementaux, qui sont les seuls pouvoirs publics à détenir les compétences nécessaires sur les problématiques centrales des enfants concernés, notamment sur les questions de ruptures familiales et de lourds traumatismes, et la légitimité pour accomplir cette mission.

Par ailleurs, les associations souhaitent préciser qu'une éventuelle prise en main opérationnelle de l'État sur ces missions ne garantirait en rien une meilleure harmonisation du dispositif sur le territoire. En effet, nos associations témoignent du fait que les préfetures ont par exemple des pratiques totalement hétérogènes dans la délivrance des Autorisations Provisoires de Travail aux mineurs étrangers, et ce, malgré la circulaire interministérielle de janvier 2016 ayant posé des consignes précises à ce sujet. En revanche, la mise en place d'une gouvernance nationale et territoriale est nécessaire pour assurer une mise en œuvre cohérente de cette politique, enjeu commun à l'ensemble de la politique publique de protection de l'enfance. Cette mission peut se faire sous l'égide du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), dont c'est l'une des missions².

Ainsi, conscients de la saturation de l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfance et des difficultés croissantes des Conseils départementaux dans la mise en œuvre de cette politique publique (difficultés qui concernent de nombreux dispositifs : prévention spécialisée, prise en charge des sortants de l'ASE, gestion files d'attente en AEMO, etc.), **les associations estiment que les Conseils**

¹ Notre délégation a été entendue par Marie-Helene DEBART (IGA), Anne COQUET (IGJ), Vincent DELBOS (IGJ) et Bénédicte JACQUEY (IGAS)

² ² Décret n° 2016-1284 du 29 septembre 2016 pris en application de l'article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles et relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la protection de l'enfance :

« *Le Conseil national de la protection de l'enfance favorise la coordination des acteurs de la protection de l'enfance. A cette fin : [...]*

4° Il promeut la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences conduites au niveau territorial comme à l'étranger ; »

départementaux doivent bénéficier d'une dotation extraordinaire de l'État et à la mesure de leurs besoins afin d'organiser correctement leur mission, et notamment, le recueil provisoire et l'évaluation des mineurs non accompagnés.

Cette aide doit être allouée aux CD via le Fonds National de Protection de l'Enfance, et basée sur le coût réel des prises en charge réalisées par les CD, comme proposé par le Défenseur des Droits dans son avis n°17-10 du 11 octobre 2017.

Comment renforcer la mission d'évaluation ?

Concernant l'évaluation des besoins de l'enfant et le repérage de dangers ou risques de dangers (dont l'isolement)

Il est nécessaire de multiplier les temps de formations pour les agents départementaux et les professionnels des associations pour harmoniser les pratiques sur tout le territoire.

Des formations régulières doivent être réalisées, à l'instar des deux sessions organisées par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) depuis l'arrêté interministériel du 17 novembre 2016 relatif aux conditions d'évaluation, qui ont porté leurs fruits pour les quelques professionnels qui ont pu en bénéficier, mais qui sont loin d'avoir été suffisants étant donné l'ampleur des besoins. L'angle des formations reste aux yeux de nos associations un axe fort à renforcer, non seulement sur les parcours migratoires, mais aussi sur les enjeux de gestion des traumatismes, sur les droits de l'enfant et la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. À cet effet, des référentiels nationaux doivent être travaillés en concertation avec les acteurs de la protection de l'enfance dans le cadre du CNPE, afin d'assurer une convergence des pratiques sur les territoires.

Des professionnels de la lutte contre la traite des êtres humains doivent être associés pour que la question de l'exploitation voire de l'esclavage soit abordée dans la période d'évaluation pour une prise en compte adéquate des enfants victimes ou à risque de traite.

Concernant l'évaluation de l'âge

La présomption de minorité doit être appliquée. Comme préconisé par le Comité des Droits de l'Enfant³, « *cette évaluation doit être menée scientifiquement, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut d'enfant et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque de violation de l'intégrité physique de l'enfant; cette évaluation doit en outre se faire avec tout le respect dû à la dignité humaine et, en cas d'incertitude persistante, le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé – qu'il convient de traiter comme un enfant si la possibilité existe qu'il s'agisse effectivement d'un mineur.* ». Ainsi, si l'enfant est en possession de document d'identité indiquant qu'il est mineur, il doit être considéré comme tel, jusqu'à preuve du contraire.

En cas de doute avéré sur la minorité du jeune, nos associations souhaitent que l'État renforce de manière exceptionnelle sa mission régaliennne de reconstitution de l'Etat Civil des jeunes concernés.

Il s'agit de la seule solution adaptée pour mettre fin au climat de doute et suspicion à l'égard des jeunes évalués, mais aussi aux problématiques de double évaluation. À ce titre, nous attirons l'attention de la mission d'expert sur le travail réalisé par l'association RAIH⁴ qui a développé un savoir-faire dans ce domaine.

³ OBSERVATION GÉNÉRALE No 06 (2005), Comité des Droits de l'Enfant - Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine

⁴ Réseau Accueil Insertion Hérault : <http://www.mda34.org/annuaire/raih-reseau-accueil-insertion-herault>

S'agissant des expertises osseuses, nous demandons l'interdiction ferme de ces pratiques, qui outre le fait qu'elles ne sont pas fiables, sont inadmissibles d'un point de vue éthique⁵.

Par ailleurs, nos associations s'opposent fermement à la mise en place de fichiers nationaux, qui outre le fait de déstabiliser les enfants et de détruire la relation de confiance avec les travailleurs sociaux qui seraient amenés à les conduire au commissariat comme première approche éducative, serait « *une atteinte à la privée de ces enfants, considérés comme mineurs jusqu'à preuve du contraire* » (avis du DDD n°17-10).

La durée de l'évaluation peut varier en fonction de la situation de chaque jeune. Pour des enfants très jeunes, celle-ci doit être la plus courte possible pour permettre une prise en charge rapide dans des dispositifs adaptés.

En revanche, il est absolument nécessaire de prendre le temps d'un répit pour les jeunes fortement perturbés, voire traumatisés, par leur parcours. Ce temps de répit et d'information est notamment indispensable pour assurer un minimum de bien-être à l'enfant mais aussi pour que soient réunies les conditions pour effectuer une évaluation de qualité.

Nos associations rappellent par ailleurs que les évaluations doivent s'appuyer sur une approche pluridisciplinaire et dans une langue comprise par l'intéressé (éventuellement via des plateformes d'interprétariat à distance). Les décisions faisant suite à l'évaluation et les voies de recours doivent être notifiées par écrit au jeune, dans une langue qu'il comprend.

En cas de refus de prise en charge du jeune, si l'évaluation conclue à sa majorité, il est nécessaire que la mise à l'abri, dans l'attente d'une décision au fond, soit maintenue. Le doute doit bénéficier aux jeunes continuant à se déclarer mineur afin que leur intégrité soit préservée, en respect de la présomption de minorité et du droit à bénéficier d'un recours effectif. En effet, les mineurs non accompagnés sont le seul public à être confronté à des remises à la rue immédiate et sans délai suite à une décision administrative alors que ce sont encore des enfants présumés. A l'instar des demandeurs d'asile qui bénéficient de conditions d'accueil en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et d'un délai suite à une réponse négative, et des personnes hébergées au titre de la veille sociale qui ont un droit au maintien, il est plus que nécessaire que les jeunes en attente de réponse du juge judiciaire puissent être maintenus dans le même lieu d'accueil. Prévoir de telles dispositions contribuera à éviter des remises à la rue extrêmement préjudiciables aux jeunes, limiter les risques de traite et d'exploitation, assurer une saisine sereine du juge des enfants dans l'attente de l'examen par le juge, lequel peut être long et donc décourageant.

⁵ De nombreux avis et rapports contestent les tests osseux, à la fois dans leur fiabilité et leur finalité, parmi lesquels :

Avis du CCNE. n° 88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, 23 juin 2005.

Bulletin de l'Académie nationale de Médecine, 2007, 191, no 1, 139-142, séance du 16 janvier 2007

Rapport de Madame Isabelle Debré, sénateur des Hauts de Seine, Les mineurs isolés étrangers en France. Mai 2010

Décision du Défenseur des droits n°MDE/2012-179 du 12 décembre 2012

Rapport du Conseil de l'Europe, Détermination de l'âge : Politiques, procédures et pratiques des états membres du Conseil de l'Europe respectueuses des droits de l'enfant, Septembre 2017

Quelles conditions nécessaires à un accompagnement adéquat des jeunes dès le recueil provisoire d'urgence ?

Chaque jeune en demande de prise en charge se disant mineur et isolé doit automatiquement faire l'objet d'un recueil provisoire d'urgence par les services mandatés dans chaque département. Il n'est pas envisageable pour nos associations que les enfants soient accueillis dans les mêmes dispositifs que des adultes. Il est nécessaire aussi de renforcer le repérage de ces enfants, qui pourrait faire l'objet de maraudes spécifiques, mais aussi en renforçant la présence des dispositifs de prévention spécialisée sur les territoires. La mise à l'abri immédiate de ces jeunes doit être inconditionnelle, comme pour tout autre enfant en errance ou fugueur.

Les conditions d'accueil doivent être en cohérence avec les modalités de prise en charge dans le cadre des dispositifs de protection de l'enfance et s'inscrire pleinement dans ce cadre légal (loi 2002-2 et cadre juridique de la protection de l'enfance). Il s'agit de garantir un accueil et un accompagnement de qualité, respectueux du droit et de l'intérêt supérieur des enfants, tout en permettant un exercice professionnel sécurisé.

Quelle que soit la durée des évaluations, le projet de ces établissements de protection de l'enfance doit comporter des objectifs précis.

- ⇒ A court terme, il est nécessaire de pallier aux premiers soins primaires (nourriture, vêture, sécurité) et une attention particulière doit être accordée à la santé⁶ du jeune. Pendant cette période d'évaluation, il doit aussi être proposé aux jeunes de bénéficier d'ateliers de Français Langue Etrangère et de passer le test CASNAV.
- ⇒ Puis, dans un second temps, l'accompagnement éducatif, juridique et psychologique, ainsi que la scolarisation dans le droit commun, doivent être retenus comme des priorités.

Pour réaliser ces missions, les expertises professionnelles doivent être particulièrement mobilisées autour de l'éducation, l'accès au droit à la santé, au droit des étrangers, au droit à l'insertion sociale et professionnelle (autorisations provisoires de travail, stage, mobilité...). Une attention particulière doit également être portée à l'accompagnement juridique de ces jeunes et dans l'ouverture rapide de leurs droits. Par ailleurs, le statut des jeunes doit être stabilisé, en plus de la mesure éducative.

Enfin, la Convention Internationale des Droits de l'Enfant prévoit le droit pour chaque enfant de vivre en famille. Il est donc impératif de veiller à ne pas séparer les fratries même si l'un d'entre eux est majeur.

Concernant la santé, une attention particulière doit être portée à la santé mentale et à l'existence d'un réseau de partenaires mobilisables par l'établissement d'accueil.

⁶ Nous rejoignons l'ensemble des recommandations formulées par Médecins du Monde dans leur contribution à la mission.