

Paris, le 15 février 2021

**Audition devant la mission d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés**

Pour répondre aux questions posées par la mission d'information, il nous a semblé important de replacer les problématiques de sécurité associées aux mineurs non accompagnés dans leur contexte et de recueillir des éléments provenant des juridictions afin d'en apprécier l'étendue.

Un certain nombre de grandes villes connaissent d'infractions commises par les mineurs non accompagnés de façon récurrente, phénomène dont ont pu s'émouvoir un certain nombre de médias. La justice face à ce phénomène apparaît très démunie pour répondre à ces faits de manière pertinente, ne réussissant pas à mettre en place de suivi – au pénal ou au civil – sur le long terme concernant ces mineurs qui peuvent être, par ailleurs, réfractaires à toute intervention institutionnelle au vu de leurs parcours de vie.

Pour autant, il est important de souligner qu'un certain nombre de juridictions ne connaissent pas ce phénomène ou ne le connaissent que de façon relative. Apparaît donc - au vu de ce constat dispersé du phénomène des MNA - un questionnement plus profond sur les raisons de l'accent politique mis sur ces infractions et sur ces auteurs, et au final, des interrogations sur les portées politiques attendues d'une telle mission.

Nous traiterons d'abord des éléments statistiques, du repérage, de l'évaluation de la minorité puis du parcours pénal. Nous avons fait le choix de traiter toutes les questions posées, y compris la dernière qui ne figurait plus dans le dernier questionnaire qui nous a été transmis.

**I- Éléments statistiques**

**1. Les médias se font écho de faits divers de délinquance impliquant des MNA. Disposez-vous d'éléments chiffrés concernant ces infractions ? Quelles sont les principales villes concernées ? Comment ces différents éléments ont-ils évolué ces dernières années ?**

Nous ne disposons pas d'éléments chiffrés concernant ces infractions, aucune distinction dans les statistiques nationales n'étant faite entre les mineurs domiciliés et les mineurs non accompagnés, - à la différence des statistiques manuelles qui peuvent exister dans les juridictions -, ce avec quoi nous sommes d'accord.

Les statistiques si elles existaient, seraient cependant à relativiser dès lors qu'elles dépendent fortement des priorités fixées dans le cadre des politiques pénales des parquets. Ainsi, le nombre de défèrements dans une juridiction comme Paris par exemple est en réalité très lié au fait que les vols dans les moyens de transports sont réprimés fortement et donc inscrits dans la politique pénale comme devant être déférés, les victimes étant principalement des touristes, donc des ressources financières importantes pour la ville. De fait, cela aboutit à ce que les mineurs non accompagnés qui commettent principalement cette infraction sur le territoire parisien, soient plus poursuivis et déférés que les mineurs parisiens ayant un représentant légal.

S'agissant des faits reprochés à ces mineurs, il s'agit principalement d'infractions de type vols par effraction ou des vols avec violence, parfois des violations de domicile, correspondant principalement une délinquance de nécessité. Il peut également s'agir de vols à l'encontre des pharmacies, afin d'obtenir des médicaments auxquels ils sont dépendants parfois, notamment le rivotril, benzodiazépine, qui a une action myorelaxante, anxiolytique, sédative, hypnotique, anticonvulsivante et amnésiante.

Dans certaines juridictions, il est ressenti en 2020 une baisse des défèrements de mineurs non accompagnés, ainsi qu'une baisse du nombre de mineurs non accompagnés faisant l'objet d'un placement auprès des services de l'aide sociale à l'enfance. Ces éléments sont confirmés par la mission mineurs non accompagnés qui relève que le nombre de MNA demandant protection en France se stabilise pour la première fois depuis 2013, les orientations se fixant au même niveau qu'en 2018 (16 760 personnes déclarées MNA en 2019 contre 17 022 en 2018 et 8054 à titre de comparaison en 2016).<sup>1</sup>

Cette baisse se ressent également de façon plus précise au niveau de certaines juridictions. A titre d'exemple, pour la cour d'appel de Douai une projection de 210 ordonnances de placement provisoire (OPP) est faite pour 2020 alors qu'en 2019, 414 OPP ont été prises et en 2018, 426 OPP l'ont été également, l'indice d'évolution des MNA étant au final pour cette cour de -5,30%.

Il convient donc, comme a pu le faire remarquer l'ONPE dans sa note du 24 septembre 2020 à l'attention de cette mission, d'être très prudent dans l'appréhension de ce phénomène. En effet, la mise en évidence d'un afflux de MNA apparaît propre à certaines villes et certaines situations particulières et conjoncturelles alors que la majorité des juridictions, de plus petites tailles notamment, sont beaucoup moins confrontées à ce phénomène, ce qui nous incite donc à relativiser son ampleur. Il est cependant indéniable que les mineurs non accompagnés représentant au civil entre 15 et 20% des effectifs de prise en charge

1 Voir le [rapport annuel d'activité 2019](#) de la mission mineurs non accompagnés publié le 18 mai 2020 sur le site [vie-publique.fr](#)

des services de la protection de l'enfance, ils représentant un sujet très important dont il convient de tenir compte dans l'appréciation des besoins d'un département en protection de l'enfance.

**2. Quel est l'âge moyen des MNA faisant l'objet de poursuites judiciaires ? Êtes-vous parfois confrontés à de très jeunes mineurs (moins de 13 ans) ?**

Les statistiques sur l'âge des mineurs poursuivis ne démontrent pas de rajeunissement de ceux-ci. Les [chiffres clés de la justice édités pour les 70 ans de l'ordonnance de 45](#) relèvent ainsi que les mineurs poursuivis ayant entre 10 et 13 ans ne représentent que 9% des 234 000 mineurs impliqués dans des affaires pénales. S'il arrive, évidemment, que nous soyons confrontés à de jeunes mineurs, cela ne constitue cependant pas l'activité principale des juges des enfants en ce compris la situation des mineurs non accompagnés. En outre, en lien avec les poursuites, les statistiques relatives aux condamnations des jeunes ne révèlent également aucun rajeunissement de la délinquance, le nombre de condamnés mineurs selon l'âge étant stable depuis 30 ans. En 2013, les moins de 13 ans ne représentaient ainsi que 3% des mineurs condamnés d'après les mêmes [chiffres clés de la justice des mineurs fournis dans le cadre du 70ème anniversaire de l'ordonnance du 2 février 1945](#) évoqués précédemment. Cela nous apparaît parfaitement normal dans la mesure où la réponse pénale n'est pas nécessairement la plus adaptée face à des passages à l'acte de très jeunes enfants, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de mineurs isolés car comme indiqué précédemment, les faits de délinquance commis sont en règle générale directement en lien avec leur besoin de protection (absence d'hébergement et/ou de nourriture entraînant une délinquance de subsistance, dépendance à des produits toxiques, etc.).

**3. Parmi les MNA, seule une minorité très visible semble commettre des infractions. Êtes-vous souvent confrontés aux mêmes personnes ? Sont-ils originaires de certains pays en particulier ?**

Nous faisons la même remarque que pour la première question, les statistiques ne nous permettant pas de distinguer selon les pays d'origine bien que les constats pratiques nous permettent de dire que cette délinquance semble toucher principalement des mineurs originaires des pays du Maghreb, avec une problématique d'addiction à certains médicaments et de trafic liés à la criminalité organisée. Il est cependant certain que selon les localisations des juridictions en lien avec les filières de passage les origines des mineurs ne sont pas les mêmes, ce qui semble assez logique. S'agissant des mineurs suivis dans le cadre civil, les statistiques de la mission mineurs non accompagnés de 2019<sup>2</sup> font état d'une part importante de mineurs guinéens (30,71%), de mineurs maliens (20,14%) ainsi que de mineurs en provenance de Côte d'Ivoire (16,25%).

Le seul intérêt de statistiques indiquant l'origine des mineurs suivis au pénal serait de pouvoir analyser - en cas de distorsion entre les origines entre le civil et le pénal -

2 Voir le [rapport annuel d'activité 2019](#) de la mission mineurs non accompagnés publié le 18 mai 2020 sur le site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

pourquoi des mineurs qui passeraient pour la première fois devant le juge des enfants au pénal n'auraient pas pu être identifiés préalablement au civil, dans le cadre de la prévention et de la protection de l'enfance et donc d'identifier les dysfonctionnements de notre système et son incapacité à prendre en charge ces enfants.

Se focaliser sur l'origine supposée de ces mineurs ne fera ainsi nullement avancer le débat, ces enfants - en danger - pouvant par ailleurs, déclarer une nationalité qui ne correspond pas à celle véritable pour éviter un effet stigmatisant éventuel de telle ou telle nationalité ou éviter que l'on fasse le lien entre plusieurs d'entre eux susceptibles de se connaître et d'avoir commis des infractions ensemble. Il est donc nécessaire de rappeler à ce stade que les mineurs non accompagnés sont des victimes soit de passeurs, soit de conditions de vie extrêmement difficiles voire fréquemment les deux, ne leur permettant d'envisager de retourner dans leurs pays d'origine dans certains cas, leurs famille étant soit inexistantes, soit dans le refus ou l'incapacité de les accueillir à nouveau.

## **II- Le repérage des MNA**

### **4. Les premières auditions de la mission d'information révèlent les difficultés des pouvoirs publics pour détecter les MNA avant leur premier acte de délinquance. Partagez-vous ce constat ? Comment pourrait-on remédier à cette difficulté, selon vous ?**

Nous nous interrogeons sur ce que la mission d'information entend par « détecter les MNA avant leur premier acte de délinquance ». Si cette question sous-entend que la détection est nécessaire car les mineurs non accompagnés sont en danger, nous pouvons alors admettre qu'il y a des difficultés des pouvoirs publics à identifier les enfants en danger, dont les MNA, ce qui nécessite de respecter la circulaire de la PJJ qui préconise d'ouvrir un dossier d'assistance éducative en même temps qu'un dossier au pénal.

Concrètement, les départements sont tenus de procéder ou de faire procéder à la mise à l'abri des mineurs non accompagnés pour un délai de cinq jours le temps de l'évaluation de leur situation dans les conditions fixées par l'arrêté du 20 novembre 2019. A l'issue, si la minorité et le danger sont établis, un juge des enfants doit être saisi.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter. Certains mineurs vont spontanément se présenter aux services de police et/ou de l'aide sociale à l'enfance, ce qui devrait rapidement permettre leur « détection » et leur prise en charge. Cependant, même dans cette hypothèse la plus favorable, nombre de mineurs ne sont pas mis à l'abri par les départements qui ne déploient pas de capacités d'accueil suffisantes pour ce faire. En outre l'évaluation, lorsqu'elle peut être réalisée, correspond rarement à ce que préconisent les textes (notamment en termes de pluridisciplinarité, de présence d'un interprète et de formation spécifique des personnels).

Dans les cas où les mineurs ne se présentent pas spontanément aux autorités, la « détection » de la situation de danger est d'autant plus difficile. En effet, constat est fait que l'évaluation n'est pas nécessairement réalisée, dès lors que les mineurs non accompagnés peuvent échapper au maillage territorial existant en matière de protection de l'enfance du fait de leur absence de domicile et de leur capacité à se déplacer plus rapidement que les délais d'intervention des professionnels de l'enfance.

Par ailleurs, ceux-ci peuvent souhaiter être évalués et au final ne pas demander de prise en charge. Les éléments remontant notamment de juridictions du Nord Pas de Calais font ainsi état d'une différence importante entre les mineurs qui peuvent faire l'objet de mises à l'abri (1400 environ en 2020) et ceux qui après la mise à l'abri demandent effectivement à être placés (190 évaluations). Cela confirme une disparité importante entre les mineurs restant sur place pour être évalués et ceux acceptant d'être placés par la suite et donc des dysfonctionnements dans notre capacité à identifier ces mineurs en danger.

Enfin, certains mineurs peuvent être dés-incités à se présenter à l'évaluation compte tenu des délais qui peuvent leur être proposés et de l'absence de mise à l'abri dans le délai de 5 jours qui peut encore exister dans certains départements. Lorsque la mise à l'abri existe, elle se fait également encore trop fréquemment dans des conditions particulièrement inadaptées (à l'hôtel, sans aucun accompagnement éducatif) qui ne permettent pas à ces mineurs d'adhérer à la mesure ni même parfois de se présenter aux rendez-vous fixés pour l'évaluation (problématique de repérage dans le temps et dans l'espace). Il peut être ajouté que les difficultés en termes de détection ont été reprises par la cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt KHAN contre France du 28 février 2019. Dans cette décision, la cour estime en effet que les Etats membres ont pour obligation de repérer les situations de danger et ne peuvent se limiter à mettre à l'abri ceux qui le sollicitent. Ainsi, la France doit tout mettre en œuvre pour mettre ces mineurs à l'abri, même si la décision du juge est difficile à exécuter et en offrant des solutions adaptées à la spécificité de leur situation.

Il est à noter que l'inexistence - ou l'absence de communication - de statistiques sur le nombre de MNA ayant fait l'objet d'un refus de prise en charge par le département évaluateur est un défaut majeur, ne permettant pas de comprendre réellement l'ampleur des demandes d'évaluation et l'adéquation des évaluations avec les éventuelles réponses judiciaires qui seront faites ensuite.

En revanche, si la question posée par la mission sous-entend que les mineurs non accompagnés ont une propension très forte à commettre des infractions et qu'il faudrait dès lors les « détecter » pour les en empêcher, nous ne pouvons y souscrire. Nous avons ainsi de nombreuses remontées de juridictions nous faisant part de situations dans lesquelles les mineurs non accompagnés ne passent devant le juge des enfants qu'en matière d'assistance éducative et ne font aucunement l'objet de passages au pénal c'est-à-dire pour de potentielles infractions. Le suivi dans le cadre de l'assistance éducative est alors constitué par une première audience permettant de faire le point sur le rapport d'évaluation, de récupérer d'éventuels documents

d'identité, de décider d'un placement provisoire dans le cadre d'une ordonnance de placement provisoire de 6 mois maximum en l'attente des résultats des investigations (expertise sur les documents d'identité et éventuel examen d'âge osseux subsidiairement). Une deuxième audience sera organisée une fois les résultats obtenus, dans le délai de 6 mois maximum, pour faire le point sur le placement éventuel, vérifier si les investigations remettent en cause le doute sur la minorité qui doit profiter au mineur et décider de maintenir ou non le placement jusqu'à la majorité ou de l'ordonner si cela n'a pas été fait. Si les résultats remettent en cause le doute sur la minorité, un non-lieu à assistance éducative sera alors ordonné.

Les remontées des collègues en juridiction font également état fréquemment de mineurs déferés qui n'ont pas obtenu une réelle prise en charge avant cela, n'ayant pu bénéficier que d'un jour ou deux de mise à l'abri puis ayant été contraints ensuite de quitter leurs lieux de placement. En outre, des défaillances postérieures aux défèrements sont relevées. Ainsi, les mineurs peuvent être récupérés par un « transporteur » d'une société intérimaire qui les conduit à l'hôtel, ils doivent ensuite se rendre à la cellule MNA pour être évalué sans pour autant que l'information ne leur soit donnée dans une langue qu'ils comprennent, ni titre de transport et accompagnement. En cas d'absence lors de l'évaluation, la mise à l'abri sera par la suite levée sans que personne de la cellule ne vienne nécessairement l'expliquer au mineur concerné. Ainsi, il a pu être rappelé par des collègues en juridiction qu'une des façons d'améliorer la prise en charge des mineurs accompagnés serait déjà qu'une prise en charge des mineurs suivis au pénal soit couplée à celle d'une prise en charge au civil.

### **5. Les MNA détectés par la police et la justice semblent avoir recours à des alias qui complexifient leur identification. Rencontrez-vous également cette difficulté ?**

Les mineurs non accompagnés qui se font interpellé - pour des infractions de subsistance principalement - et qui sont ensuite fréquemment déferés peuvent au cours de leur garde à vue donner plusieurs identités. S'ils ne le font pas toujours sciemment (il existe aussi de nombreuses divergences d'identité qui sont simplement liées à des défauts de compréhension, une difficulté à écrire certains noms en alphabet latin, ou encore une écriture des noms différente de la distinction nom/prénom à laquelle nous sommes habitués), il arrive bien évidemment qu'ils donnent des identités différentes afin d'échapper à leurs sanctions pénales passées éventuelles et afin de ne pas être enregistrés, ce qui pourrait constituer un frein à leurs déplacements et aboutir à ce qu'ils doivent exécuter d'éventuelles peines prononcées en leur absence à l'audience dont ils n'ont pas forcément connaissance mais qu'ils supportent. Il n'est pas rare non plus que les membres des réseaux criminels, dont ils sont victimes, leur donnent pour instruction de mentir sur leur identité pour échapper à des recoupements de procédures.

Le fait de mettre en place un suivi particulier de ces mineurs comme cela a pu se faire dans certaines juridictions peut permettre de limiter les effets de ces alias et est à ce sens intéressant. Dans ce cadre, le premier juge des enfants qui voit le mineur en défèrement sera ensuite celui qui va le suivre tout au long de ses procédures.

Certes, cela ne permettra pas de retrouver tous les alias mais cela permettra de mettre en place une accroche éducative importante, qui est souvent ce qui fait défaut. Le mineur pourra en outre identifier le juge des enfants, le bureau de celui-ci et y revenir, de façon très concrète, pour ces prochaines convocations. La pénalisation à outrance du refus de donner ces empreintes ne nous semble pas pertinente du point de vue éducatif, ne visant au final qu'à multiplier les procédures donc les condamnations potentielles pour des situations dont l'enjeu principal est l'accroche éducative pour mettre à l'abri de façon pérenne et donc au final éviter la réitération des infractions.

De façon plus approfondie, pouvoir mettre en place au sein du tribunal des unités éducatives spécifiques permet de pallier l'une des difficultés de ces mineurs, sans domicile donc sans repères spatiaux temporels, le fait de savoir où se rendre pour la convocation et quand. Si tant le juge des enfants que les éducateurs en charge du mineur se trouvent dans les mêmes locaux ou à proximité, cela permet de multiplier les chances que le mineur se représente.

**6. Les MNA sont eux-mêmes souvent victimes de réseaux délinquants. Comment les pouvoirs publics prennent-ils en compte cette « double peine » ? Quelles sont les difficultés auxquelles ils sont confrontés et comment pourraient-ils les résoudre ?**

Nous ne pouvons malheureusement que faire le constat que la caractéristique de victime des MNA n'est que très rarement prise en compte par l'institution judiciaire. Cela peut éventuellement être le cas dans des grosses juridictions bénéficiant de parquets spécialisés comme Paris qui peuvent diligenter de réelles investigations sur le long terme (notamment sous la qualification de traite des êtres humains) et saisir des juges d'instruction parfois spécialisés par la suite. En revanche, pour de plus petites juridictions qui ne bénéficient pas de ces moyens notamment dans des zones frontalières, cela est plus rarement le cas.

Nous pouvons cependant souligner que les expérimentations en la matière qui tentent de faire prioriser la qualité de victime, comme cela peut se faire en matière de prostitution à l'attention des mineures principalement nigérianes à Paris avec la collaboration du Bus des femmes sont des exemples intéressants. Concrètement, ces mineures, approchées par les intervenants du Bus des femmes, peuvent accepter un placement qui sera matérialisé dans le cadre d'une OPP ordonnée d'abord par le parquet. Par la suite, elles seront convoquées, dans des délais plus rapides imposés par cette OPP (d'une durée de 8 jours + 15 jours de délais de convocation maximum devant le juge des enfants), devant l'un des trois juges des enfants spécialisé en la matière. L'audience pourra aboutir à un placement soit toujours provisoire pour une durée de 6 mois si la minorité est questionnée (ce qui est rare), soit plus long notamment jusqu'à leurs 18 ans. Les mineures seront alors éloignées de Paris dans le cadre de placements dans des structures plus petites, sécurisantes, axées sur une prise en charge sanitaire et psychologiques ainsi que sur l'insertion.

**7. Existe-t-il des partenariats avec les associations, les services sociaux, la justice et la police à ce jour afin de mieux repérer et prendre en charge les MNA, notamment les MNA délinquants ?**

La question n'est encore une fois pas du « repérage » des MNA comme potentiels délinquants mais du fait que ces mineurs sont des enfants en danger, donc des sujets pouvant bénéficier d'une protection une fois qu'ils sont sur le sol français. Des partenariats existent, en effet, de nombreuses instances de réunion entre ces acteurs pouvant avoir lieu.

Pourtant, selon les départements, l'intensité de ces partenariats est assez variable, ce qui peut les fragiliser. Ainsi, dans certains départements, l'absence de partenariat aboutit à ce qu'il y ait beaucoup plus de saisines directes du juge des enfants alors que dans d'autres, ils permettent que les mineurs soient tous orientés vers les procédures d'évaluation de sorte qu'ils ne saisissent le juge des enfants que pour contester la décision de non prise en charge à l'issue de l'évaluation, négative donc. De même, les partenariats variables aboutissent à ce que dans certains départements, les mineurs placés jusque majorité soient vite orientés vers une tutelle mineurs, ce qui permet notamment de penser et travailler l'accès à la majorité, alors que dans d'autres, rien n'est fait en ce sens.

**8. Avez-vous entendu parler du centre Esperanto, en Belgique, qui accueille des MNA dans un lieu inconnu pour une longue période, afin de les extraire de leur environnement et leur proposer un accompagnement pluridisciplinaire sur la durée ? Quelle appréciation portez-vous sur ce genre d'initiative ?**

Nous n'avons pas connaissance du centre Esperanto. Nous avons cependant évoqué dans la question 6 ce qui est mis en place en matière de traite des êtres humains au tribunal pour enfants de Paris, qui se rapproche de ce système et qui présente un intérêt. Ce type de centre ne nécessite cependant pas de vecteur législatif particulier à notre sens et doit s'envisager le cas échéant comme un lieu de placement éducatif (et non pas coercitif) particulier, prioritairement dans le cadre de l'assistance éducative plutôt que dans le cadre pénal. Nous réitérons par ailleurs qu'une prise en charge pluridisciplinaire doit être privilégiée et en particulier qu'un suivi psychologique et addictologique doit être initié, ces mineurs étant souvent marqués par un parcours d'exode chaotique et traumatisant. En clair, comment pouvons-nous espérer mettre en place une scolarisation ou attendre le respect de règles de vie considérées par nous comme élémentaires alors que le mineur doit surmonter cauchemars et addictions sévères ?

**III- L'évaluation de la minorité**

**9. La question des MNA renvoie à celle de l'évaluation de leur minorité. Comment cette minorité est-elle le plus souvent évaluée ? Ces modalités d'examen vous conviennent-elles ? Avez-vous souvent été confrontés à des**

## **personnes se déclarant mineures alors qu'elles étaient vraisemblablement majeures ?**

La minorité est évaluée dans un premier temps par l'évaluation pluridisciplinaire faite par les services départementaux. Par la suite, en cas de saisine par le juge des enfants, soit par saisine directe, soit en cas de recours de la décision de refus de prise en charge par le département, il sera procédé de façon subsidiaire, à un examen d'âge osseux et de façon plus automatique à une expertise des papiers d'identité fournis.

Il est très fréquent que des mineurs fassent l'objet d'un avis défavorable à une prise en charge après évaluation et saisissent le juge des enfants qui investiguera sur la minorité par ces deux biais. Nous ne possédons pas de statistiques sur les refus de prise en charge et sur les jugements de placements pris à l'issue par la justice, malgré un premier refus de prise en charge. Toutefois, la pratique judiciaire tend à nous faire dire que ces hypothèses de décision judiciaire contraire à l'évaluation administrative sont assez fréquentes, ce qui questionne sur les raisons d'une telle disparité et rejoint les critiques que nous avons pu formuler précédemment sur la qualité de ces évaluations. Dans certains départements, l'évaluation en question se bornera à un entretien d'une heure avec le mineur déclaré, par des personnes n'y étant pas spécifiquement formées, pas toujours en présence d'un interprète.

En outre, les modalités d'investigation à disposition des juges des enfants ne sont pas satisfaisantes. L'examen d'âge osseux, est en principe soumis au consentement du mineur, qui n'est cependant pas éclairé. Par ailleurs, cet examen qui n'a nullement été imaginé initialement pour déterminer l'âge d'un sujet mais pour diagnostiquer des retards de croissance osseuse, n'est absolument pas fiable, des marges d'erreur importantes existant, outre de nombreux questionnements sur son applicabilité à une population ne correspondant pas à celle sur laquelle ces tests ont été initialement établis (population caucasienne). Enfin, cet examen n'est pas anodin, étant assez intrusif notamment pour leur santé par le recours à la radiographie. Un consensus médical assez important existe contre les examens d'âge osseux, cet acte étant critiqué notamment par le Défenseur des droits, médecins du monde...

De même, de nombreuses critiques sont faites sur les expertises de documents d'identité. Elles ne permettent parfois pas d'apporter d'éléments probants, certains pays n'étant pas dotés d'état civil et certains autres subissant des fraudes généralisées au niveau de l'état civil. Par exemple, il sera quasi systématiquement répondu concernant les documents d'état civil guinéens qu'il n'est pas possible de s'assurer de leur fiabilité pour ce motif.

Cette évaluation est également fragilisée par les suites qui peuvent lui être données, notamment, comme le relève la mission nationale des MNA, lorsque des départements refusent de prendre en charge des mineurs pourtant confiés par décision judiciaire ou lorsque certains départements ne pratiquent par la mise à l'abri, ce qui aboutit à des déplacements des mineurs vers les départements limitrophes, lorsque des réévaluations ou expertises complémentaires sont suivies d'un refus de

prise en charge, ou lorsque sont remises en cause des évaluations par des départements tiers.

Le dispositif de clé de répartition de la loi du 14 mars 2016 peut sembler pertinent dans son principe dès lors que cela vise à aboutir à une prise en charge équilibrée sur tout le territoire selon les ressources des départements. Cependant, certains départements et certains magistrats ne jouent clairement pas le jeu, refusant d'appliquer les décisions des juges des enfants d'autres départements, pourtant définitives et bénéficiant quand cela est fixé de l'exécution provisoire et remettant ensuite en cause la minorité en revenant sur les décisions dont ils sont saisis alors que juridiquement cela n'est pas possible s'il n'y a pas d'appel. Ce phénomène est également à rattacher à la mauvaise qualité des évaluations de la minorité dans certains départements, qui conduisent le département d'accueil à se sentir autorisé à refaire sa propre évaluation lorsqu'il l'estime de meilleure qualité.

En outre, la question de l'accompagnement de ces mineurs jusqu'à leur département de rattachement se pose, un mineur pouvant concrètement devoir se rendre à l'autre bout de la France pour être placé sans accompagnement, s'il n'a pas encore fait l'objet d'un placement.

Enfin, la suite du placement par le juge des enfants pose des difficultés. Un certain nombre de départements ne saisissant pas le juge des tutelles une fois que le mineur a été reconnu comme tel par le juge des enfants et a fait l'objet d'un placement par jugement, de sorte que ceux-ci restent suivis en assistance éducative jusqu'à leur majorité sans réel travail sur leur suivi en tant que jeune majeur.

L'évaluation de la minorité n'est donc pas un exercice simple, fiable et sur lequel les juridictions peuvent s'appuyer de façon certaine. L'élément majeur étant que le code civil dispose que le doute doit profiter au mineur en la matière.

#### **10. Vous semblerait-il pertinent de prévoir la possibilité de contraindre le mineur à donner ses empreintes digitales afin de permettre son identification ?**

La possibilité de contraindre le mineur à donner ses empreintes ne nous semble aucunement pertinente et existe en réalité déjà puisque le fait dans le cadre d'une interpellation pour une suspicion de commission d'infraction de refuser de donner ses empreintes, constitue en soi une nouvelle infraction. Il est cependant à noter que de fait, une réelle pression en ce sens est exercée sur eux, notamment par une pratique répandue de réquisitions de placement en détention provisoire en cas de refus de prise d'empreintes. Il peut ainsi arriver que les mineurs soient informés que s'ils finissent par consentir à donner leurs empreintes, notamment dans le temps du passage au dépôt au tribunal et de l'attente du passage devant le juge des enfants, la demande de détention provisoire motivée par l'absence de connaissance de l'identité précise pourrait ne plus être adaptée et donc requise. De telles pratiques nous semblent très problématiques, un mineur après plus de 24 heures voire 48 heures de garde-à-vue auxquelles s'ajoutent potentiellement les 20 heures de dépôt (dans certains tribunaux qui ont des dépôts de nuit) n'étant nullement en capacité de

consentir à un tel acte, invasif et aux conséquences importantes. Du reste, quand bien même un mineur agirait sciemment de la sorte pour tenter d'échapper à des poursuites pénales, la contrainte physique ou la menace d'incarcération apparaissent totalement disproportionnées par rapport au but poursuivi.

Dans le même sens, la mise en place du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité, impliquant un croisement de données entre les préfectures et les départements, ne nous semble pas aller dans le bon sens. En effet, cette dimension de contrôle et de fichage ne peut que conduire ces mineurs à fuir les institutions censées les protéger par crainte des conséquences pouvant en être tirées.

#### **IV- Le parcours pénal des MNA délinquants**

##### **11. Quels sont les principaux enjeux en termes de sécurité publique posés par les MNA délinquants ?**

Comme indiqué auparavant, les enjeux en termes de sécurité publique peuvent apparaître forts notamment pour les pouvoirs publics dès lors que, les mineurs non accompagnés commettant principalement des infractions de subsistance, dans la rue, face au public et plutôt sur des victimes facilement attaquables, un sentiment d'insécurité peut être mis en avant de façon massive pour ces situations.

La question est pourtant, du point de vue des pouvoirs publics, plutôt de comprendre pourquoi ces mineurs en viennent à commettre des infractions de subsistance et pourquoi l'Etat n'est pas en capacité de leur fournir, en tant qu'enfants en danger, un toit et de quoi subvenir à leurs besoins.

##### **12. Quelles sont les différentes réponses pénales aux faits de délinquance commis par des MNA ? Comment les évaluez-vous ? Comment pourraient-elles être améliorées ?**

Le problème des réponses pénales apportées aux faits de délinquance est qu'elles sont principalement composées de réponses rapides : défèrement, comparution à délais rapprochés, jugement immédiatement après le défèrement qui ne permettent pas réellement une prise en charge éducative ou en tout cas qui ne se soucient pas de répondre à l'une des problématiques éducatives de ces mineurs, qui est le fait qu'il est difficile de les accrocher et de les revoir du fait de leur errance.

Une prise en charge éducative classique et non accélérée par rapport aux mineurs, avec une continuité et une cohérence des acteurs est au contraire nécessaire. La précipitation en la matière est la pire réponse à leur apporter et ne permet aucunement de mettre un frein aux infractions, principalement de subsistance, qui peuvent être commises par ces mineurs.

Plusieurs pistes d'améliorations peuvent être dégagées :

- ouverture systématique d'un dossier en assistance éducative ou de tutelle en cas de saisine au pénal comme le préconise la circulaire du 5 septembre 2018, ce qui n'est – dans la pratique – pas systématiquement réalisé. En effet, il est primordial

que ces enfants disposent rapidement de représentants légaux pour que les décisions appropriées les concernant puissent être prises.

- stabiliser le juge des enfants en charge de la situation du mineur en cas de pluralité de passages à l'acte délinquants afin de créer un point d'ancrage. De même, il est important de favoriser la désignation systématique d'un même avocat voire même du même interprète. Ces propositions organisationnelles sont rarement mises en œuvre dans les tribunaux ce qui fait perdre une plus-value importante en terme de suivi éducatif.

- développer des structures de placement adaptées aux problématiques spécifiques de ces jeunes (en prise avec des réseaux internationaux, polytraumatisés, souvent dépendants à des produits toxiques, etc.). Ce placement ne peut s'entendre que dans le cadre de l'assistance éducative, le dossier étant ouvert à l'occasion du passage à l'acte, le mineur ne faisant plus alors l'objet que d'un suivi au pénal mais de plusieurs suivis complémentaires.

- systématiser davantage les enquêtes sur les conditions de vie initiale de ces jeunes et tâcher d'identifier les réseaux qui peuvent les exploiter. A cet égard, il est intéressant que les parquets puissent s'appuyer sur les études de terrain qui peuvent être réalisées (par exemple, à Paris, partenariat avec l'association Trajectoires qui a pu réaliser une enquête sociologique sur les mineurs du quartier de la Goutte d'Or afin de mieux comprendre leur problématique).

- développer les échanges sur les situations données tant entre professionnels qui sont concernés par les mêmes mineurs mais les voient sous des angles différents, qu'entre pays qui voient ces mêmes mineurs passer mais à des périodes différentes. Si l'on peut se poser la question de la manière d'identifier qu'il s'agit du même mineur si des alias ont été donnés, en pratique, cela apparaît très souvent réalisable, ne serait-ce qu'en faisant l'effort de retracer le parcours géographique du jeune et d'interroger à chaque fois les services de l'ASE, de la PJJ et les tribunaux pour enfants des villes concernées.

### **13. Existe-t-il des différences dans le parcours judiciaire entre un jeune de 12 ans, un adolescent de 15 ans et un mineur de 17 ans ?**

Il est difficile de répondre à cette question sans savoir si l'on parle de mineurs qui verraient un juge pour la première fois ou qui seraient déjà passé devant un juge.

En effet, il existe différents types de mesures possibles dans le cadre pénal selon l'âge du mineur et selon les infractions commises. En matière correctionnelle, en deçà de treize ans, le prononcé de peines ou mesures coercitives n'est pas possible. Entre treize ans et seize ans, la détention provisoire ne sera pas possible sans avoir précédemment tenté un placement en centre éducatif fermé dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Au-delà de seize ans, la détention provisoire est rapidement possible, de même que le recours à des procédures rapides.

Pour autant, indépendamment de ce qu'il est possible ou non de prononcer, en principe, tout mineur qui comparaît pour la première fois devant un juge doit se voir proposer des mesures éducatives plutôt que coercitives. A l'inverse un mineur de 15 ou 17 ans qui passerait devant le juge de façon régulière ne se verrait pas proposer

les mêmes mesures de suivi mais plutôt des mesures plus cadrantes voire contraignantes.

Toutefois, s'agissant des MNA, il est regrettable que ceux-ci ne bénéficient pas de tout le panel éducatif qui existe dans l'ordonnance du 2 février 1945. Par le biais des procédures accélérées dont nous avons déjà parlé, les mineurs non accompagnés se retrouvent ainsi plus vite que les autres devant le tribunal pour enfants, au lieu de bénéficier d'une audience d'abord en cabinet au cours de laquelle seules des mesures éducatives peuvent être ordonnées. Ils peuvent ainsi risquer plus vite des peines d'emprisonnement et au final être plus souvent incarcérés, ce que démontrent les statistiques en matière de détention provisoire. La proportion de mineurs non accompagnés parmi les mineurs en détention provisoire est ainsi révélatrice des dysfonctionnements dans leur prise en charge.

**14. Plus spécifiquement, comment pourrait-on, selon vous, mieux répondre aux faits de délinquance réalisés par de très jeunes mineurs ?**

Les faits de délinquance commis par de très jeunes mineurs sont comme nous l'avons déjà dit, très peu nombreux statistiquement. Y répondre nécessite surtout de pouvoir intervenir assez tôt en prévention puis en protection de l'enfance quand des difficultés apparaissent. Ainsi, attendre un passage à l'acte du fait des dysfonctionnements en matière de protection de l'enfance n'est pas un constat que nous pouvons partager. Il est certain qu'une intervention, tôt en matière de protection de l'enfance peut permettre d'éviter des passages à l'acte. Les chiffres fournis par le ministère de la justice pour les 70 ans de l'ordonnance de 45 font ainsi état du fait que la majorité des mineurs (65%) qui passent devant le juge des enfants ne le font qu'une fois, ce qui incite à pouvoir intervenir de façon approfondie mais dans un temps serein et non accéléré.

**15. L'ordonnance du 2 février 1945 vous semble-telle offrir une réponse pénale adaptée à ces mineurs ? Le projet de réforme de cette ordonnance vous semble-t-il présenter des mesures susceptibles d'améliorer la réponse pénale pour les MNA délinquants ?**

L'ordonnance de 45 en ce qu'elle affirme et prône la primauté de l'éducatif sur le répressif permet une réponse pénale adaptée. Surtout, le fait de permettre au juge des enfants d'adapter son traitement au mineur qui lui est présenté permet de réellement prendre en compte la personnalité du mineur et son évolution, ce qui au final, aboutit à un suivi éducatif et à une réponse judiciaire pleine de sens. S'il est certain que les délais de jugement peuvent apparaître trop longs, cela ne vient pas en réalité du contenu de l'ordonnance de 45 mais plutôt des moyens insuffisants mis à disposition de la justice des mineurs.

Le Code de justice pénale des mineurs notamment en ce qu'il contient une proposition d'audience unique qui semble viser particulièrement les MNA et un défèrement en vue d'une audience unique devant le TPE ne nous semble pas du tout susceptible d'améliorer la prise en charge des MNA qui commettraient des

passages à l'acte. Au contraire, en privilégiant les voies rapides aboutissant à des incarcérations plus vite, cette réforme semble très dangereuse pour les MNA et risquerait d'aboutir au final à ce que ceux-ci soient toujours plus incarcérés.

## **16. Les établissements accueillant des MNA délinquants offrent-ils une réponse adaptée à ce type de mineurs ? Faudrait-il mettre en place des établissements spécifiques pour accueillir des mineurs ?**

Un constat partagé par de nombreuses juridictions est celui que les placements classiques ne sont que relativement peu efficaces s'agissant des mineurs non accompagnés.

Il est de plus en plus fréquent que des foyers spécifiques soient développés pour les mineurs non accompagnés, ceux-ci présentant des besoins éducatifs spécifiques, vivant depuis longtemps en situation d'errance mais nécessitant une prise en charge psychologique importante, compte tenu des faits vécus et subis durant leur parcours migratoire. Ainsi, dans certains départements, les mineurs non accompagnés placés sont pris en charge en MECS où ils bénéficient d'une insertion scolaire et professionnelle, d'un suivi juridique, d'un accompagnement approfondi, d'un travail sur l'accès à l'autonomie et d'un accompagnement psychologique.

Il est difficile pour les professionnels de savoir si cette prise en charge spécifique est adaptée. Il est cependant à noter qu'une prise en charge consistant - comme cela peut se faire dans certains départements - en une chambre à l'hôtel sans prise en charge éducative n'est aucunement protectrice et se doit d'être évitée. En effet, l'on note d'après les retours adressés par les juridictions qu'une prise en charge soutenue permet notamment de remettre en place de la scolarité ou de l'insertion, ce qu'une prise en charge à l'hôtel ne permet aucunement. A titre d'exemple, l'on peut citer les chiffres de la cour d'appel de Douai qui relèvent que 188 MNA placés ont été diplômés au cours de l'année 2020, éléments plaidant en la capacité à mettre en place un suivant favorisant l'insertion.

A notre sens, une prise en charge spécifique aux MNA pourrait à l'inverse conduire à une forme de stigmatisation. Dans les faits, c'est bel et bien ce qui se passe d'ailleurs, dans le sens où les départements ne placent jamais des mineurs de nationalité française à l'hôtel comme ils le font pourtant très fréquemment avec les MNA, ce qui constitue une discrimination indéniable. En revanche, il serait pertinent de prévoir un accompagnement, voire des structures adaptées aux problématiques rencontrées. Ainsi, certains MNA (mais pas tous), cumulent des problématiques graves qui nécessitent une prise en charge pluridisciplinaire soutenue (handicap, difficultés psychologiques ou psychiatriques, toxicomanie). Ce besoin de prise en charge pluridisciplinaire se retrouve également chez des mineurs disposant de représentants légaux sur le territoire et l'offre en la matière est clairement insuffisante.

**17. Des peines d’incarcération sont-elles souvent prononcées à l’égard des MNA ? Cette sanction vous semble-t-elle paradoxalement de nature à permettre un travail d’intégration de ces mineurs ?**

Il est très fréquent que ces mineurs soient incarcérés comme nous avons pu le dénoncer, passant plus vite devant le TPE et se voyant condamnés à des peines d’emprisonnement, souvent en leur absence.

Pour autant, les peines d’incarcération ne permettent aucunement un « travail d’intégration » de ces mineurs comme l’indique la question. Cette croyance part de l’idée que seule l’incarcération pourrait stopper le parcours d’errance de ces mineurs et permettre une continuité de leur suivi. Toutefois, outre qu’un tel raisonnement signe une forme de renoncement à la prise en charge éducative et protectrice, il s’avère que cela est faux. L’incarcération de mineurs, ayant subi des parcours de vie traumatisant ne peut qu’aggraver leur situation tant du point de vue éducatif en tant que tel - ne leur permettant pas de bénéficier d’un réel suivi, de suivre une scolarité et de mettre en place des démarches d’insertion – que du point de vue psychologique, l’incarcération aboutissant dans plusieurs cas à des décompensations importantes compte tenu du passé de ces mineurs.

En outre, ne bénéficiant pas de visites de famille, ceux-ci sont fréquemment changés d’établissement pénitentiaire, ce qui les prive de toute continuité éducative pourtant primordiale. Par ailleurs, il est très difficile en détention de travailler un projet de sortie car souvent ce sont des mineurs qui sont proches de la majorité, n’ont pas de papiers, pas de dossier d’assistance éducative de sorte qu’aucune démarche auprès du juge des tutelles n’a été faite. Il convient de relever que la mission nationale des MNA partage le constat de la part importante dans les mineurs détenus de MNA et rappelle que la note du 5 septembre 2018 doit pouvoir être appliquée au regard de la fragilité de ces mineurs n’ayant pas de représentants légaux. Il est ainsi insisté sur la nécessité de désigner un représentant légal et de travailler la mise en place d’une tutelle afin d’accompagner la détention et de préparer la sortie.

**18. Quelles réformes permettraient, selon vous, d’améliorer la prise en charge des MNA délinquants ?**

La question de la prise en charge des mineurs non accompagnés est en réalité éminemment politique et liée à la question migratoire. Il est cependant nécessaire du point de vue de l’institution judiciaire et des départements que les mineurs non accompagnés bénéficient réellement de la qualité de mineurs et qu’ils puissent à ce titre bénéficier d’une prise en charge éducative en tant que telle et non une réponse dégradée.

En outre, la continuité éducative est très importante les concernant de sorte qu’il faudrait mettre à mal les logiques de « tour de bête » pouvant exister en la matière notamment dans les grosses juridictions, consistant en ce que chaque juge des enfants soit saisi à la suite, dans l’ordre d’arrivée des dossiers. Il est en effet primordial que les juges des enfants puissent faire un suivi précis et approfondi de certains mineurs, qu’ils soient en capacité de revoir, comme cela peut se faire dans

certaines tribunaux. Cela permet aux mineurs d'identifier les professionnels, les lieux et de revenir, la difficulté étant souvent – compte tenu de leur errance - qu'ils reviennent à leurs convocations. Le retour devant le juge est ainsi la première étape pour le début d'un suivi, consenti, accepté et au final l'arrêt des passages à l'acte.

**19. Dans le cas des MNA présents dans le quartier de la « Goutte d'Or » à Paris, ainsi que dans certaines autres villes comme Montpellier ou Lyon, des partenariats avec les autorités étrangères peuvent être mis en place. Avez-vous connaissance de ces partenariats et y êtes-vous associés ? Ces partenariats sont-ils efficaces ?**

Nous savons que de tels partenariats sont mis en place notamment dans des villes telles que Paris. Un autre exemple concerne également la ville de Bordeaux où une cellule de police spécialisée MNA travaille avec le parquet et le consulat ce qui lui permettrait d'avoir une vision plus globale de la problématique, de retracer les filières et de lutter contre les réseaux. Ces partenariats peuvent éventuellement avoir du sens s'ils aboutissent à un retour de ces mineurs, auprès de leurs familles, consenti. Cependant, il est assez fréquent, que ces mineurs n'aient en réalité plus de familles ou ne fassent l'objet d'aucune volonté de retour de la part de leur famille. Dans ce cas, un retour contraint, au demeurant dans des foyers sans vérification des conditions de prise en charge, ne nous semble pas dans l'intérêt de ces mineurs et ne pas devoir être ordonné. Par ailleurs, la question du cadre de l'intervention de telles autorités dans des commissariats, dans lesquels les mineurs seraient de fait contraints se pose.

Le 7 décembre, le garde des Sceaux a signé un document intitulé « Déclaration d'entente sur la protection des mineurs » avec son homologue marocain. Nous déplorons le manque de concertation et de transparence dans l'élaboration de cet accord et avons demandé la communication de ce texte. Il nous semble en effet primordial de s'assurer que ses dispositions soient conformes à l'intérêt supérieur des enfants, dans le respect de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant. Nous avons en mémoire l'accord franco-roumain de 2011 qui ne présentait pas les garanties nécessaires s'agissant du droit des enfants et avait pour cette raison été censuré par le Conseil Constitutionnel.