

Les Mineurs Non Accompagnés : état des lieux et perspectives

Laurent Lemasson

Docteur en droit public et science politique, directeur des publications à l'Institut pour la Justice

Résumé

Les Mineurs non Accompagnés (MNA) sont des mineurs dépourvus de responsables légaux, ceux que l'on appelait autrefois les enfants sans famille. Ces enfants livrés à eux-mêmes ont toujours existé, dans pratiquement toutes les sociétés, et des dispositifs de prise en charge ont également pu ou prou toujours existé, que ceux-ci soient publics ou privés.

Mais, depuis quelques années, le terme de MNA en est venu à désigner une catégorie particulière au sein de cette population : les jeunes étrangers présents sur le territoire français et qui déclarent être à la fois mineurs et isolés.

Les MNA sont aujourd'hui devenus un enjeu du débat politique, du fait de la croissance très importante de leur nombre, qui a totalement débordé les services de l'Aide Sociale à l'Enfance dans les départements, mais également du fait des problématiques de sécurité qui sont associées à un certain nombre d'entre eux. Peu de semaines se passent sans que la presse ne fasse état des vols et des agressions commises par ces délinquants qui laissent la police et la justice largement désemparées.

Que savons-nous réellement sur ces MNA ? Quelle est l'ampleur des actes de délinquance commis par une partie d'entre eux ? Et comment répondre à cette situation inédite ?

Un mineur est considéré comme non accompagné lorsqu'aucune personne majeure n'en est responsable légalement sur le territoire national ou ne le prend effectivement en charge et ne montre sa volonté de se voir durablement confier l'enfant, notamment en saisissant le juge compétent.

Ces mineurs dits non accompagnés, ou MNA, relèvent donc des dispositifs d'aide sociale à l'enfance mis en place par les pouvoirs publics.

Depuis les lois de décentralisation, les missions de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), définies aux articles L221-1 et suivants du code de l'Action sociale et des familles, relèvent de la compétence du président du conseil départemental. La prise en charge des MNA dépend par conséquent des départements.

À l'intérieur de cette catégorie générale des MNA, une sous-catégorie a pris de plus en plus d'importance depuis une bonne quinzaine d'années, celle des Mineurs Etrangers Isolés (MIE), au point d'ailleurs que le terme de MNA est aujourd'hui officiellement, et quelque peu abusivement, employé pour désigner les MIE. Comme l'explique un rapport paru en 2018, cette dénomination correspond « au souhait des pouvoirs publics de mettre en avant l'isolement plutôt que l'extranéité des jeunes concernés¹ », de sorte que le terme de MIE a pratiquement disparu du vocabulaire administratif.

Les MNA sont aujourd'hui devenus un enjeu du débat politique, du fait de la croissance très importante de leur nombre ainsi que des problématiques de sécurité qui sont associées à un certain nombre d'entre eux. Plusieurs rapports parlementaires leur ont été consacrés récemment, ce qui nous permet d'avoir une idée assez précise du phénomène, dans ses aspects à la fois quantitatifs et qualitatifs.

- Combien sont-ils ?

En 2005, un rapport de l'IGAS estimait à 2 500 le nombre de ces mineurs présents dans les services départementaux d'aide sociale à l'enfance au 30 septembre 2004². Au 31 décembre 2019, 31 009 mineurs non accompagnés étaient pris en charge par les conseils départementaux³.

Nous ne disposons pas de chiffres officiels plus récents. Par ailleurs, l'année 2020 devrait être atypique d'un point de vue statistique à cause de l'épidémie de Covid, qui a largement interrompu les transports internationaux et qui a rendu tous les déplacements plus difficiles. Néanmoins, en octobre 2020, un chercheur de l'Institut Montaigne estimait que, pour l'année en cours, quelques 40 000 personnes étrangères devraient avoir sollicité le statut de MNA⁴. En 2017, un peu plus de 30% des étrangers ayant sollicité le statut de MNA l'ont obtenu, de même en 2018 et environ 50% en 2019. Si donc nous prenons un taux d'acceptation moyen de 40%, ce seraient environ 16 000 MNA supplémentaires qui devraient avoir intégré les dispositifs de l'ASE⁵. Sachant par ailleurs qu'environ 10 000 d'entre eux accèdent chaque année à la majorité et sortent donc de ces dispositifs, on

Entre 2005 et aujourd'hui, l'augmentation du nombre de MNA à la charge de l'Aide sociale à l'enfance serait donc de l'ordre de 1500%. Le mot charge doit être entendu dans un sens très concret, puisque chaque mineur étranger isolé coûte en moyenne 50 000 euros par an à la collectivité.

1 *Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés*, IGAS, IGA, IGJ, ADEF, 15 février 2018, p16, note4.

2 http://www.senat.fr/rap/r16-598/r16-598_mono.html#fnref14

3 Réponse à la question n°26140 posée par le député Eric Ciotti au Ministère de la justice le 28 janvier 2020.

4 <https://www.institutmontaigne.org/blog/qui-sont-les-mineurs-non-accompagnes-en-france>

5 Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020, 9524 MNA ont été confiés aux départements par décisions judiciaires, mais le statut de MNA peut aussi être accordé directement par les départements sans intervention de l'autorité judiciaire, ce qui complique beaucoup l'établissement de statistiques exhaustives, à la fois en stock et en flux. http://www.justice.gouv.fr/art_pix/tableau_mna_2020.pdf

peut estimer, grossièrement, qu'environ 40 000 MNA/ex-MIE sont actuellement pris en charge par les départements⁶.

Entre 2005 et aujourd'hui, l'augmentation du nombre de MNA à la charge de l'Aide sociale à l'enfance serait donc de l'ordre de 1500%.

Le mot charge doit être entendu dans un sens très concret, puisque chaque mineur étranger isolé coûte en moyenne 50 000 euros par an à la collectivité. Le coût des MNA est donc de l'ordre de 2 milliards d'euros par an actuellement. Encore n'est-ce là que le coût direct, pour les départements, auquel on pourrait ajouter de nombreux coûts indirects, comme la quote-part du coût de fonctionnement des services déconcentrés et décentralisés affectée à cette problématique, la prise en charge de la phase de mise à l'abri et d'évaluation de minorité, l'insertion sociale, les frais de santé via l'aide médicale d'État, etc.

Bien évidemment, les départements, confrontés à cette hausse exponentielle de leurs dépenses d'aide sociale à l'enfance, ainsi qu'à la saturation des dispositifs d'accueil, ont tiré la sonnette d'alarme. Leur inquiétude, et même leur colère est d'autant plus grande que la gestion des flux migratoires est une compétence régaliennne et qu'il leur semble donc, non sans raison, que l'État se défait sur eux des conséquences de son incapacité à réguler ces flux. Ainsi, depuis 2016, la loi prévoit un mécanisme de répartition géographique des MNA entre les départements : chaque département se voit attribuer un certain pourcentage de tous ceux à qui le statut de MNA a été accordé dans l'année par décision judiciaire, à prendre en charge par ses services d'ASE. Et non content d'imposer à chaque département un certain contingent de MNA, l'État ne compense que très partiellement les coûts induits. Selon les départements, l'État ne prendrait à sa charge qu'environ 140 millions d'euros sur les deux milliards de dépenses annuelles.

- D'où viennent les MNA ?

Selon les chiffres fournis par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les mineurs non accompagnés présents en France venaient en 2019 avant tout d'Afrique de l'Ouest, et de trois pays en particulier : Guinée Conakry (24,67 %), Mali (23,29 %) et Côte d'Ivoire (13,16 %), à quoi il faut ajouter, même si c'est plus marginal, 2,39 % venant du Sénégal, soit 63,51% du total.

Ensuite, et dans une mesure moindre, les MNA viennent de pays d'Asie centrale et du Sud : 4,83 % du Bangladesh, 3,32 % du Pakistan et 2,73 % d'Afghanistan (soit 10,78 % du total en 2019).

Enfin seulement, ils sont originaires d'Afrique du Nord : 4,11 % d'Algérie, 3,27 % du Maroc et 3,19 % de Tunisie (soit 10,57 % du total en 2019).

On le voit, la problématique des MNA est en réalité très concentrée puisque trois pays à eux seuls (Guinée, Mali et Côte d'Ivoire) ont généré 61 % des flux en 2019, 67% en 2018 et 61% en 2017.

Par ailleurs, pratiquement 100 % des flux proviennent de trois régions du monde (Afrique de l'Ouest, Afrique du Nord et Asie centrale et du Sud)⁷.

On le voit également en examinant cette répartition géographique, ceux qui briguent le statut de MNA, dans leur écrasante majorité, ne viennent pas de pays en guerre.

Par conséquent, si leur nombre a autant progressé ces dernières années, « ça n'est

Selon les chiffres fournis par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les mineurs non accompagnés présents en France venaient en 2019 avant tout d'Afrique de l'Ouest, et de trois pays en particulier : Guinée Conakry (24,67 %), Mali (23,29 %) et Côte d'Ivoire (13,16 %).

6 https://www.senat.fr/cra/s20210209/s20210209_5.html

7 http://www.justice.gouv.fr/_telechargement/MMNA_RAA2019.pdf

pas en raison de l'évolution de la situation sécuritaire, pas plus d'ailleurs que politique, économique, climatique ou autres, dans leurs pays d'origine mais, d'abord, parce que le fait de se déclarer comme mineur permet l'entrée et le maintien sur le territoire français (car même si l'évaluation prouve ensuite le contraire, le nombre d'éloignements - c'est-à-dire d'expulsion - étant très faible, la très grande majorité de ces personnes restent dans le pays) ; ensuite, car le statut de MNA, très protecteur, a été au fil du temps, via le bouche à oreille, popularisé auprès des candidats à l'immigration et de leurs familles (tel candidat réussissant son « passage » en Europe en assure la promotion auprès de son entourage resté au pays, suscitant ainsi des vocations) ; également, parce que l'information sur les moyens de rejoindre l'Europe et de s'y maintenir s'est, elle aussi, largement diffusée (grâce notamment à l'usage des réseaux sociaux comme WhatsApp ou Telegram dont l'accès est universel et le coût marginal) ; enfin, en raison du fort développement des filières de passeurs dont le recours est indispensable, sur tout ou partie du trajet, pour rejoindre l'Europe, puis circuler au sein de l'Union européenne. C'est la combinaison de ces différents facteurs qui explique la très forte augmentation ces dernières années du nombre de MNA dans notre pays⁸.)

À peu près comme le droit d'asile, le statut de MNA a donc été détourné de sa vocation initiale pour devenir une filière à part entière d'une immigration à motivation essentiellement économique. Comme le statut de réfugié politique, le statut de MNA est en effet extrêmement avantageux puisqu'il donne droit à une prise en charge matérielle intensive (logement, entretien, éducation, santé, etc.) jusqu'à la majorité, puis à l'obtention quasi-automatique d'un titre de séjour.

Comme tous les statuts très avantageux, celui de MNA est l'objet de fraudes, et de fraudes d'autant plus massives que – à la différence d'autres filières d'immigration – le doute est toujours censé profiter à celui qui se déclare mineur non accompagné, en vertu du principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant », garanti à la fois par notre Constitution et par les engagements internationaux que la France a contractés. Ce n'est pas au candidat au statut de MNA de prouver qu'il est bien un mineur non accompagné, c'est à l'administration, en cas de doute, de prouver qu'il ne l'est pas, or cette preuve est, comme nous le verrons, souvent difficile à apporter, et d'abord parce que les étrangers qui se présentent comme MNA ont en général soin de dissimuler tous les éléments qui permettraient de les identifier.

À peu près
comme le droit
d'asile, le statut
de MNA a donc
été détourné
de sa vocation
initiale pour
devenir une
filière à part
entière d'une
immigration
à motivation
essentiellement
économique.

- Une fraude devenue massive

Les fraudes portent en premier lieu sur l'isolement.

Comme le relevait déjà un rapport du Sénat publié en juin 2017 : « Si la diversité des situations individuelles interdit toute généralisation, l'étude de l'origine, les modalités d'arrivée en France et le profil des MNA semble indiquer qu'un nombre important d'entre eux correspond davantage à la catégorie des « mandatés » qu'à celle des « exilés » ou des « errants » par exemple, même si ces profils existent également⁹. »

Autrement dit, nombre de ces mineurs « non accompagnés » - qui sont à 95% des garçons - ne sont en réalité nullement isolés mais au contraire missionnés par leurs proches pour venir s'installer en France et établir ainsi une « tête de pont » qui rendra plus facile la venue ultérieure du reste de la famille. Et de fait il faut souvent beaucoup de ressources et d'ingéniosité pour venir en France depuis l'Afrique sub-saharienne ou le sous-continent indien, ce qui est rarement à la portée d'un mineur véritablement livré à lui-même.

L'ancien préfet Michel Aubouin décrit ainsi le processus, bien connu de ceux qui suivent de près cette question : « Le phénomène des mineurs isolés n'est pas nouveau. Je l'ai souvent observé dans l'Essonne. Il s'agissait de jeunes garçons débarqués à Orly

8 <https://www.institutmontaigne.org/blog/qui-sont-les-mineurs-non-accompagnes-en-france>

9 <https://www.senat.fr/rap/r16-598/r16-5981.pdf>

depuis l'Afrique, sans aucun document sur eux, et n'ayant pour tout bagage qu'une adresse à contacter. Au nom de la protection des mineurs, qui est un principe ancien et nécessaire, ces adolescents sont confiés aux services de l'aide à l'enfance, qui relèvent des conseils départementaux. (...) Parfois, pendant plusieurs années, l'enfant ne reçoit aucune nouvelle ni de son père ni de sa mère. Placé dans un foyer, scolarisé, soigné, accompagné, sa situation se trouve régularisée le jour de sa majorité présumée. Et c'est ce jour-là qu'il retrouve ses papiers et que ses parents se font connaître. Démarche ignoble, qui fait des enfants l'instrument d'une fraude, sans considération pour leur souffrance ! La France, bonne fille, ne demande même pas le remboursement des sommes qui ont été engagées pour l'hébergement et la scolarisation de l'enfant. (...) Aujourd'hui les mineurs « non accompagnés » se présentent directement à la porte du service social, dont ils possèdent l'adresse, et même parfois le nom de l'agent qui suit ces dossiers¹⁰. »

La fraude porte ensuite sur l'âge, et plus largement sur l'identité.

Lorsqu'un individu se déclarant mineur non accompagné est confié au conseil départemental, ce dernier met en place un accueil provisoire d'urgence de cinq jours et « procède aux investigations nécessaires en vue d'évaluer la situation de cette personne au regard notamment de ses déclarations sur son identité, son âge, sa famille d'origine, sa nationalité et son état d'isolement¹¹ ». L'évaluation s'appuie sur les éléments relatifs à l'identité de la personne mais également sur des entretiens et, dans des conditions strictement définies, sur des examens médicaux.

Connaissant les protections spéciales accordées aux enfants par le droit français, à la fois en matière civile et pénale, et sachant que le doute leur profitera, les candidats au statut de MNA se présentent souvent sans documents d'identité.

La première étape consiste donc, lorsqu'ils existent, à vérifier l'authenticité des documents d'identité mais aussi à s'assurer qu'ils appartiennent bien à leur détenteur. En effet, les actes de naissance, même authentiques, ne comportent pas d'empreintes ou de photographie permettant de le confirmer. Par ailleurs, ces jeunes étrangers viennent souvent, ou prétendent venir, de pays où les registres de l'état civil sont loin d'être aussi fiables qu'en France, à supposer même qu'ils existent. Selon l'UNICEF, près de 237 millions d'enfants dans le monde n'auraient pas d'acte de naissance comme preuve officielle d'enregistrement et en Afrique subsaharienne seuls un peu plus de quatre enfants de moins de 5 ans sur dix bénéficient d'un enregistrement à l'état civil. Enfin, connaissant les protections spéciales accordées aux enfants par le droit français, à la fois en matière civile et pénale, et sachant que le doute leur profitera, les candidats au statut de MNA se présentent souvent sans documents d'identité.

Comme l'expliquait le député Antoine Savignat, co-auteur d'un rapport « sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés » : « Au fil de nos auditions, nous nous sommes aperçus que la grande majorité de ceux qui avaient des documents d'identité en Espagne n'en avaient plus à leur arrivée en France. Il convient de s'interroger sur le fonctionnement de nos institutions et de notre système pour comprendre pourquoi en passant les Pyrénées, les papiers disparaissent¹². »

Comme relevé précédemment, le taux d'acceptation des candidats au statut de MNA tourne autour de 40% pour ceux qui souhaitent bénéficier des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance. Cela ne signifie pas que 40% de ceux qui se présentent comme des mineurs non accompagnés sont effectivement tels, cela signifie simplement que, dans 60% des cas, l'administration a estimé avoir suffisamment de preuves pour rejeter la demande. Mais parmi les 40% de demandes acceptées, il en est certainement un nombre non

10 Michel Aubouin, *40 ans dans les cités*, Presses de la Cité, 2019, p168.

11 Deuxième alinéa de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles.

12 *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi visant à mieux lutter contre la fraude à l'identité dans le cadre des mineurs non accompagnés* (n° 3443), présenté par Mme Agnès Thill, p25 ; https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3989_rapport-fond

négligeable qui sont elles aussi frauduleuses mais dont le caractère frauduleux n'a pas pu être suffisamment étayé. Souvenons-nous simplement que le Pakistanais qui a attaqué à l'arme blanche deux personnes près des locaux de Charlie Hebdo, le 25 septembre 2020, était arrivé en France trois ans plus tôt sous le statut de MNA et était censé avoir 18 ans au moment de l'attaque, alors qu'il avait en réalité 25 ans.

Et, du côté de ceux qui se déclarent mineurs non accompagnés afin de bénéficier des protections de la justice pénale des mineurs, le taux de fraude est très probablement encore plus élevé. Une expérimentation menée par le parquet de Paris en 2019 est arrivée à la conclusion que, pour 154 jeunes formellement identifiés, 141 étaient majeurs, soit 91,6% d'entre eux¹³.

Pour essayer de limiter cette fraude massive désormais bien repérée, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a complété l'article 388 du code civil pour encadrer la manière dont la minorité peut être déterminée à l'aide de tests osseux. Les examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge s'effectuent, selon les cas, au niveau :

- du poignet, par l'observation des terminaisons osseuses ;
- des dents, notamment par la vérification de l'apparition des dents de sagesse ;
- de la clavicule et de l'omoplate, ce qui permet d'avoir les résultats les plus fiables mais exige un examen plus intrusif par scanner.

Les résultats ainsi obtenus sont comparés avec un atlas de référence, l'atlas de Greulich et Pyle. Les conclusions ne peuvent donc être qu'approximatives, et ce d'autant plus que cet atlas a été établi aux États-Unis dans les années 1940, à partir de l'examen d'une population blanche et aisée, qui diffère à beaucoup de points de vue de celle des candidats au statut de MNA dans la France d'aujourd'hui. La marge d'erreur est donc estimée entre 12 et 24 mois.

Cette marge d'erreur importante a conduit le législateur à poser des conditions très restrictives pour recourir à ces tests : ils ne peuvent être réalisés « que sur décision de l'autorité judiciaire », « après recueil de l'accord de l'intéressé », « en l'absence de documents d'identité valables et lorsque l'âge allégué n'est pas vraisemblable ». Les résultats de l'examen « doivent préciser la marge d'erreur » et « ne peuvent à eux seuls permettre de déterminer si l'intéressé est mineur ». Enfin, il est précisé que « le doute profite à l'intéressé ». Ainsi encadrés ces tests ne peuvent, à l'évidence, constituer une parade à la fraude portant sur l'âge. Ils sont juste un moyen parmi d'autres à la disposition des autorités pour essayer de limiter cette dernière, avec un succès très relatif jusqu'à maintenant.

- Les MNA délinquants

Ceux qui travaillent avec eux s'accordent à dire qu'il faut distinguer deux populations bien différentes au sein des MNA.

Les premiers sont ceux pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Selon Laurent Gebler, président du tribunal pour enfants de Bordeaux et président de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, « ce sont des jeunes, très majoritairement originaires d'Afrique subsaharienne, qui sont missionnés par leur

Pour essayer de limiter cette fraude massive désormais bien repérée, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a complété l'article 388 du code civil pour encadrer la manière dont la minorité peut être déterminée à l'aide de tests osseux.

13 *Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés*, présenté par MM. Jean-François Eliaou et Antoine Savignat, n° 3974 (XVème législature), 10 mars 2021, p. 9. Voir également la coopération mise en place entre la police parisienne et les autorités algériennes, marocaines et tunisiennes, qui depuis un an et demi a permis d'identifier formellement 330 auteurs de délits se prétendant MNA, parmi lesquels 263 majeurs, soit un taux de presque 80%. Cf infra.

famille, qui veulent s'intégrer en France et qui ne tombent pas dans la délinquance »¹⁴. Les problèmes posés par cette population sont d'abord d'ordre matériel, du fait de la charge financière très importante qu'ils représentent désormais pour les départements et de l'engorgement des services de l'ASE qu'ils provoquent. Ils sont ensuite d'ordre politique, à cause de la fraude massive à l'âge et à l'identité et de la transformation de facto du statut de MNA en filière d'immigration clandestine très attractive.

Les seconds sont les MNA qui se livrent à la délinquance. Il s'agit pour l'essentiel de jeunes hommes originaires du Maghreb, qui commettent à répétition des infractions de basse ou moyenne intensité et qui refusent toute prise en charge au titre de la protection de l'enfance. C'est cette seconde catégorie de MNA qui a fini par attirer l'attention des médias et par émouvoir l'opinion publique.

Un récent rapport parlementaire qui leur a été consacré permet de mieux cerner le phénomène¹⁵.

Les auteurs du rapport commencent par constater l'absence de statistiques à l'échelle nationale concernant cette délinquance très particulière. « La mission MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) », écrivent-ils, « estimait entre 2 000 et 3 000 le nombre de MNA délinquants en septembre 2020, soit environ 10 % de l'ensemble de ces mineurs, sans que cette estimation puisse réellement faire l'objet d'une vérification. »

La difficulté à donner une estimation fiable de leur nombre vient d'abord de la difficulté à établir leur identité. Ces mineurs sont systématiquement dépourvus de documents d'identité et, le plus souvent, déclarent une nouvelle identité à chaque placement en garde à vue. Ainsi, les magistrats sont fréquemment confrontés à « des prévenus disposant de 10 ou 20 alias, parfois proches, parfois très différents, avec des dates de naissance fluctuantes et permettant de faire perdurer de longues années un état de minorité revendiqué. »

Car, faute de pouvoir établir leur identité, il est en général également impossible d'établir leur âge. Si les services de police et de justice constatent la présence parmi les MNA déférés d'individus à l'évidence très jeunes, âgés de huit à treize ans, l'immense majorité des mis en cause déclare avoir entre 16 et 18 ans. Ainsi, par exemple, 75 % des MNA poursuivis devant le tribunal pour enfants de Bobigny étaient âgés (officiellement) de 16 ou 17 ans en 2020. Mais, comme on l'a vu, il existe de bonnes raisons de penser que nombre d'entre eux mentent sur leur âge afin de bénéficier de la clémence de la justice des mineurs. En se basant sur l'expérimentation mentionnée plus haut, Valérie Martineau, directrice de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police estime par exemple qu'il « n'est pas exagéré d'imaginer qu'a minima la moitié des MNA qui se prétendent [âgés de 16 ou 17 ans] dans l'agglomération parisienne sont en réalité âgés d'au moins 18 ans et mentent sur leur âge ».

En revanche, il existe un consensus sur le fait que la délinquance des MNA semble essentiellement concerner des jeunes hommes ou adolescents originaires du Maghreb, principalement d'Algérie et du Maroc.

Rémy Heitz, procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris, et Aude Groualle, vice-procureure, cheffe de la section des mineurs au parquet de Paris, relèvent que « en 2019, les mineurs non accompagnés algériens, marocains et tunisiens représentent plus de 75 % des MNA déférés et, à eux seuls, les mineurs se déclarant algériens représentaient en 2019 quasiment 50 % des mineurs déférés ». Par ailleurs, « les investigations réalisées en 2020 [par le parquet de Paris] permettent d'établir que

Il existe un consensus sur le fait que la délinquance des MNA semble essentiellement concerner des jeunes hommes ou adolescents originaires du Maghreb, principalement d'Algérie et du Maroc.

14 Rapport Thill, op.cit, p14.

15 *Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés*, op.cit.

les intéressés mentent régulièrement sur leur nationalité, pour tenter d'empêcher les identifications, cherchant très majoritairement à dissimuler une nationalité algérienne, en alléguant faussement une nationalité marocaine. »

La direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de Gironde, autre région très touchée par la délinquance des MNA, précise que les MNA marocains mis en cause « représentent 45,5 % de la délinquance commise par des MNA en 2020, tandis que les MNA algériens représentent une proportion plus faible de 31,7 %. L'essentiel du « reliquat » concerne des faits commis par des mineurs d'origine libyenne, puis tunisienne. »

Il existe également un consensus pour constater une tendance à la hausse des actes de délinquance commis par les MNA, tant dans leur fréquence que dans leur violence. Entre 2016 et 2019, à Paris, le nombre de MNA déferés a augmenté de 63%, leur part dans les mineurs déferés est passée de 59,4% à 68,27% et leur part dans l'ensemble des mis en cause est passée de 5% à 9%.

Selon la DDSP de la Gironde, 23 % des mis en cause mineurs étaient MNA en 2018, contre plus de 40 % en 2020. Dans les Alpes-Maritimes, entre 2015 et 2020, le nombre de délinquants mineurs est resté stable, celui des délinquants étrangers a augmenté de 3,5 % et celui des délinquants mineurs étrangers, de 6,3 %.

Les statistiques collectées attestent également d'un nombre plus important d'actes de délinquance violents. À Paris, en 2017, les MNA représentaient 7% des mis en cause pour vol par effraction (cambriolage) et 24% pour les vols avec violence. En 2020, ces proportions étaient montées à 30% et 32% respectivement.

Par ailleurs, comme l'écrivent les auteurs du rapport parlementaire, « Depuis plusieurs années, les enquêteurs constatent (...) le port plus fréquent d'armes blanches et l'usage de ces armes à l'encontre des victimes, voire d'autres MNA. »

L'historien Pierre Vermeren, spécialiste du Maghreb, analyse ainsi cette montée de la violence par arme blanche :

« Cela veut notamment dire qu'il y a des rivalités de terrain pour le marché de la drogue. Les MNA, seuls ou pris en main par des groupes de dealers, basculent pour une partie d'entre eux dans ce commerce délictueux. Or, depuis le Maghreb ou l'Afrique de l'Ouest, leur seule défense d'enfants des rues, souvent attaqués et violentés, c'est un couteau. Mais la victime peut devenir bourreau. Or les MNA étant plus nombreux, pour un marché de la drogue qui n'est pas extensible à l'infini, cela entraîne des tensions parfois meurtrières. Durant le confinement, le trafic a beaucoup baissé, et il est reparti désormais de plus belle. Les réseaux doivent les pousser à vendre, et ils s'affrontent pour des conflits de territoires. Mais il y a aussi des violences gratuites, commises envers les passants. Outre leur accoutumance ancienne à la violence, cela traduit aussi le fait qu'ils agissent sous stupéfiants. Ils s'ennuient, sont nombreux, en groupes, voient que les gens s'amusent, sont heureux, parmi lesquels des filles, auxquelles ils n'ont pas accès... et cela peut dégénérer¹⁶. »

Car, en effet, tous les acteurs de terrain s'accordent également pour constater que ces jeunes délinquants étrangers ont presque tous des parcours de vie très accidentés. Ils ont été confrontés très tôt à la violence, souffrent de carences physiques et morales et sont en général polytoxicomanes. La consommation de Rivotril, un puissant antiépileptique ayant pour effet de désinhiber ceux qui en prennent, semble très répandue parmi eux, ce qui les rend particulièrement incontrôlables, et dangereux.

Cette délinquance des MNA est très localisée et concerne principalement les grandes

La consommation de Rivotril, un puissant antiépileptique ayant pour effet de désinhiber ceux qui en prennent, semble très répandue parmi eux, ce qui les rend particulièrement incontrôlables, et dangereux.

villes comme Paris et la couronne parisienne, Bordeaux, Rennes, Montpellier, Nantes, Toulouse, etc., voire certains quartiers de ces villes, comme celui de la Goutte d'Or, à Paris. On constate toutefois une tendance à « l'étalement », notamment en région parisienne. En 2016, 79 % des actes de délinquance mettant en cause des MNA avaient eu lieu à Paris et 21 % en banlieue. En 2020, 59 % de ces mêmes actes avaient lieu à Paris et 41 % en banlieue, dont plus de la moitié en Seine-Saint-Denis. Les MNA sont également régulièrement présents dans les gares et les transports en commun de ces villes ou quartiers, mais ils peuvent aussi rester à proximité des lieux festifs la nuit pour s'en prendre à ces cibles faciles que sont les fêtards en état d'ébriété.

La question se pose enfin de savoir si ces jeunes délinquants sont ou non exploités par des délinquants adultes, voire par de véritables réseaux criminels. Cette question se scinde elle-même en deux : d'une part, existe-t-il une traite de ces mineurs depuis le Maghreb ? Autrement dit, leur venue est-elle délibérément organisée par des structures criminelles afin de les « mettre au travail » dans les grandes métropoles européennes ? D'autre part, ces mineurs sont-ils supervisés par des adultes dans leur activité délinquante ?

La réponse à la première question reste incertaine¹⁷, en revanche la réponse à la seconde question est le plus souvent positive. La plupart des MNA serait ainsi « encadrés » par des délinquants majeurs, déjà implantés dans des trafics locaux ou des réseaux. Ces derniers ont vite compris, en effet, que les MNA venus du Maghreb étaient des recrues faciles, à cause de leur dénuement et de leur toxicomanie, et particulièrement intéressantes, en raison de la quasi-impunité que leur confère leur statut de mineur, réel ou supposé.

La police a déjà démantelé plusieurs de ces réseaux exploitant des MNA. Le journal *Le Figaro* rapportait ainsi comment, après des mois d'enquête, la police parisienne avait mis fin aux activités de deux structures clandestines très actives :

« Animées par des voyous algériens et marocains majeurs vivant en situation irrégulière et établis en France depuis des années, ces très discrètes organisations ciblaient des jeunes compatriotes venus pour beaucoup de la région d'Oran, via l'Espagne et l'agglomération de Toulouse. (...) Les « sergents recruteurs » proposaient aux nouveaux arrivants un hébergement sordide, souvent dans des pavillons squattés, monnayés jusqu'à 800 euros par mois. Une fois logés à la diable, les mineurs, soumis à une totale dépendance, suivaient de vrais cours de délinquance et étaient entraînés à commettre une large gamme de méfaits. Ainsi, sous le regard attentif des organisateurs, les nouvelles recrues étaient chaperonnées par des complices plus chevronnés qui les prenaient par la main pour leur faire découvrir les meilleurs secteurs afin de commettre des vols avec violences de téléphones haut de gamme ou des arrachages de bijoux dans les transports en commun. La ligne 1 du métro et le RER A figurant parmi les terrains de chasse préférés¹⁸. »

Au total, les MNA délinquants forment une petite minorité au sein de la population des MNA, mais une petite population qui pose de très sérieux problèmes de sécurité publique partout où ils agissent. Auditionné en janvier 2020 par la commission des lois du Sénat dans le cadre de la révision de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, le procureur de Paris, Rémy Heitz s'est alarmé de « l'impuissance » de « l'intervention policière, judiciaire. » « Nous sommes face à des mineurs qui sont des multirécidivistes (...) Ces mineurs jouissent d'un sentiment d'impunité extrêmement fort », ajoutant que

Au total, les MNA délinquants forment une petite minorité au sein de la population des MNA, mais une petite population qui pose de très sérieux problèmes de sécurité publique partout où ils agissent.

17 Tout au moins pour les MNA en provenance du Maghreb. Pour ceux venant des pays de l'Est, en revanche, des réseaux de traite d'envergure ont été découverts ces dernières années, révélant l'exploitation de ces mineurs par des majeurs membres de leur famille ou de leur entourage. Mais ces jeunes venus de l'Est ne représentent aujourd'hui qu'une part marginale de la délinquance des MNA.

18 <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/comment-les-reseaux-criminels-exploitent-les-mineurs-etrangers-isoles-20210429>

certains de ces mineurs étaient déférés au parquet « plusieurs fois par semaine¹⁹. »

- Comment agir face à ce problème des MNA ?

La première étape consiste à essayer de mettre fin à la fraude massive à l'âge et à l'identité, ce qui est une problématique commune aussi bien aux MNA non-délinquants qu'aux MNA délinquants mais qui, d'un point de vue pratique, appelle des solutions un peu différentes dans l'un et l'autre cas.

En effet, les MNA-non délinquants cherchent à être pris en charge par l'ASE, alors que les MNA-délinquants fuient toute prise en charge et fuguent dès qu'ils sont placés en foyer. Pour les seconds, l'évaluation de l'isolement et de la minorité doit donc se faire le plus souvent dans l'urgence, notamment dans le cadre d'une garde-à-vue, ce qui la rend beaucoup plus difficile.

- Le fichier AEM

Concernant la première population, afin de faciliter l'évaluation de la minorité et de l'isolement et de contribuer à l'homogénéité des pratiques entre les départements, le Gouvernement a développé le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), créé par décret du 30 janvier 2019. Tenu et mis à jour par le réseau des préfetures, le fichier AEM répertorie toutes les personnes étrangères ayant fait l'objet d'une demande de prise en charge auprès d'un département. Ainsi, les présidents des conseils départementaux ont désormais la possibilité de solliciter la préfecture de leur département afin de vérifier si l'individu qui demande une protection au titre de l'aide sociale à l'enfance a déjà fait l'objet d'une évaluation dans un autre département, et ainsi éviter le « nomadisme » d'un conseil départemental à l'autre.

Lorsqu'elle est saisie d'une demande de consultation du fichier AEM, la préfecture peut croiser celui-ci avec deux autres fichiers concernant les étrangers, le fichier VISABIO et le fichier AGDREF, afin de vérifier que le demandeur n'y est pas déjà enregistré²⁰. Pour augmenter l'efficacité du fichier AEM, il serait pertinent que ce croisement devienne systématique et non plus seulement facultatif, comme le suggère le rapport Eliaou Savignat.

Dans les départements qui utilisent le fichier AEM, les résultats seraient très satisfaisants et le nombre d'évaluations demandées aurait considérablement diminué. Toutefois, plusieurs départements demeurent réfractaires à l'utilisation de ce dispositif, en général pour des raisons idéologiques. Le rapport Eliaou Savignat indiquait que, début 2021, 77 départements (sur 101) utilisaient le fichier AEM.

Le Gouvernement a pris des mesures financières pour inciter les conseils départementaux encore réfractaires à recourir au fichier AEM. Un décret du 23 juin 2020 prévoit, à partir de l'année 2021, que le montant du financement de l'État à destination des départements peut être modulé dès lors que ces départements n'ont pas signé de convention avec l'État visant à l'utilisation de ce fichier dans le cadre de l'évaluation de la minorité et de l'isolement du demandeur.

Un projet de loi relatif à la protection des enfants est par ailleurs examiné en ce moment par le Parlement et pourrait être adopté cet automne. Ce projet prévoit d'aller plus loin, en imposant aux départements l'obligation de recourir au fichier AEM, sauf lorsque la minorité du demandeur est manifeste. Le refus d'un département de suivre ces

La première étape consiste à essayer de mettre fin à la fraude massive à l'âge et à l'identité, ce qui est une problématique commune aussi bien aux MNA non-délinquants qu'aux MNA délinquants mais qui, d'un point de vue pratique, appelle des solutions un peu différentes dans l'un et l'autre cas.

19 <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/delinquance-la-justice-impuissante-face-aux-mineurs-non-accompagnes-selon-le>

20 Le fichier VISABIO relève du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur et sert à l'instruction des demandes de visas, le fichier AGDREF dépend du ministère de l'Intérieur et permet l'instruction des demandes de titres de séjour.

obligations entraînera le retrait de la contribution forfaitaire de l'État.

On peut donc penser que, d'ici peu de temps, la totalité des départements finiront par utiliser le fichier AEM.

Toutefois, dès lors que le demandeur n'a pas sur lui de documents d'identité et qu'il ne figure dans aucun fichier, ce qui est le cas le plus fréquent aujourd'hui, il devient nécessaire de recourir à d'autres éléments. Parvenir à déterminer s'ils sont effectivement mineurs est sans doute le point le plus important, dans la mesure où c'est la minorité qui conditionne la prise en charge par l'ASE et, pour les délinquants, l'application ou non du code de la justice pénale des mineurs.

Comme le soulignent Rémy Heitz et Aude Groualle : « les effets collatéraux [d'une mauvaise évaluation] sont particulièrement préoccupants : incarcération d'individus majeurs en quartiers mineurs ou en établissements pour mineurs, placements en centre éducatif fermé d'individus majeurs, ordonnances de placement provisoire confiant des individus en réalité majeurs à l'aide sociale à l'enfance parisienne, placement éducatif de ces majeurs dans des lieux d'accueil de protection de l'enfance...²¹ »

Le nœud du problème réside dans le fait que le doute est censé profiter à celui qui prétend être mineur. Cette présomption de minorité fait peser la charge de la preuve sur l'administration et encourage les demandeurs à dissimuler tous les éléments qui pourraient permettre d'établir leur identité et leur âge.

- Tests osseux et présomption de minorité

Le recours aux tests osseux a parfois été présenté comme la solution quasi-miraculeuse à ce problème, ce qu'il n'est malheureusement pas. Leur marge d'erreur conséquente signifie nécessairement que les tests donnent de nombreux faux positifs et de nombreux faux négatifs, surtout dans la mesure où la grande majorité des MNA sont censés avoir entre 16 et 18 ans, ce qui les fait tomber précisément dans la marge d'erreur²². Or, dès lors qu'il est admis que les mineurs isolés doivent être pris en charge par la collectivité – et un tel principe semble juste, en effet – le grand nombre de faux positifs (des mineurs considérés à tort comme des adultes et donc privés d'assistance) ne permet pas de donner un caractère décisif à ces tests. Ils ne pourront pas être davantage que ce qu'ils sont aujourd'hui : un élément d'appréciation parmi d'autres. Par ailleurs, dans la mesure où ces tests sont des examens médicaux, il est nécessaire de recueillir le consentement de la personne pour les pratiquer. Le principe du consentement en matière médicale – que l'on peut considérer comme au moins aussi important et nécessaire que celui de la prise en charge des mineurs isolés – est donc un deuxième obstacle à la généralisation de ces tests.

Le nœud du problème réside dans le fait que, comme nous l'avons vu, le doute est censé profiter à celui qui prétend être mineur. Cette présomption de minorité fait peser la charge de la preuve sur l'administration et encourage les demandeurs à dissimuler tous les éléments qui pourraient permettre d'établir leur identité et leur âge.

Pour essayer de diminuer cette incitation à la fraude, la députée Agnès Thill avait déposé en octobre 2020 une proposition de loi visant à modifier l'article 388 du code civil, qui traite de la question de la minorité et de la manière dont celle-ci peut être déterminée, pour transformer la présomption de minorité en présomption réfragable de majorité.

Aux termes de cette proposition, le refus de se soumettre à un examen radiologique de la part d'un candidat au statut de MNA aurait pour conséquence que celui-ci serait présumé majeur. Par ailleurs, la possession de documents falsifiés ou qui ne peuvent pas être valablement certifiés conformes entraînerait de facto la demande d'examens médicaux pour déterminer l'âge du demandeur.

Cette présomption serait réfragable, c'est-à-dire que le juge resterait souverain pour apprécier la minorité et pourrait ne pas tenir compte du résultat des examens médicaux. La proposition de loi d'Agnès Thill a été rejetée au stade de l'examen en commission

21 *Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés*, op.cit, p36.

22 En 2019, presque 60% des MNA pris en charge au cours de l'année avaient 16 ou 17 ans.

au motif qu'elle serait contraire à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Ce point reste sujet à débat. En effet si, dans une décision QPC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a admis le principe des tests osseux, sous réserve des garanties prévues par le législateur, il n'est pas évident que la présomption de minorité fasse partie des garanties que le Conseil considère comme indispensables. La décision, sur ce point, est ambiguë, même si l'on peut effectivement estimer, au vu de l'orientation générale de la jurisprudence du Conseil, que celui-ci refuserait que soit instaurée une présomption de majorité, même réfragable.

Par ailleurs, le caractère réfragable de la présomption, prévue à l'évidence pour essayer d'éviter la censure du Conseil, ouvrirait le risque que cette disposition connaisse le même sort que les « peines planchers », auxquelles les magistrats pouvaient déroger et qui ainsi ont été très peu appliquées durant le temps où elles ont existé. Dans son rapport, Agnès Thill faisait ainsi remarquer : « Il arrive également que des évaluations soient révisées à plusieurs reprises par les juges des enfants. Certains d'entre eux sont connus des associations et des avocats et procèdent de manière presque systématique à une déclaration de minorité, malgré des évaluations préalables en sens contraire²³. »

Pourtant, la voie ouverte par Agnès Thill semble la bonne et il est regrettable que le législateur se soit auto-censuré pour ne pas encourir les foudres du Conseil Constitutionnel. Le problème des MNA n'est qu'une partie du problème plus vaste de l'immigration, or ce problème ne pourra pas être traité efficacement sans s'affranchir des limites posées abusivement à l'action du législateur par le Conseil, aussi bien d'ailleurs que par d'autres institutions comme la CEDH ou la CJUE²⁴. Il faudra bien affronter l'obstacle tôt ou tard.

Il conviendrait donc de modifier l'article 388 du code civil dans le sens de la proposition d'Agnès Thill, en ajoutant que la présomption de majorité ne serait réfragable que dans la limite de la marge d'erreur des examens pratiqués, limite qui serait inscrite dans la loi. Autrement dit, si la marge d'erreur reconnue par le législateur était de 24 mois, le demandeur serait automatiquement considéré comme majeur si l'examen indiquait un âge supérieur à vingt ans. Et puis, bien entendu, il faudrait faire quitter le territoire national à tous ceux qui n'auront pas été reconnus comme mineurs non accompagnés.

- La justice des mineurs et les MNA

Concernant les MNA délinquants, le constat jusqu'à maintenant, est celui de l'impuissance. Comme l'expliquait en octobre 2020 Laurent Gebler : « Ce sont des jeunes sur lesquels on n'a pas prise. Nous ne disposons pas de levier efficace pour enrayer cette délinquance de rue. C'est actuellement le grand point d'interrogation. Les prises en charge éducatives traditionnelles s'avèrent inadaptées, ils ne sont pas dans le lien éducatif, ni – sauf exception – en demande de mesure de protection. Lorsqu'ils sont placés en foyer, ils fuguent immédiatement la plupart du temps²⁵. »

La justice des mineurs, en France, est guidée par certains principes idéologiques très puissants, notamment l'idée que « l'éducatif » doit prévaloir sur le « répressif », ce qui, combiné avec l'idée que sanction et éducation sont deux pôles opposés, aboutit à une réticence extrêmement forte à punir les mineurs délinquants, notamment en les incarcérant. De même prévaut le dogme selon lequel « un mineur dangereux est un mineur en danger », ce qui a pour conséquence de tourner toute la sollicitude vers le

La justice des mineurs, en France, est guidée par certains principes idéologiques très puissants, notamment l'idée que « l'éducatif » doit prévaloir sur le « répressif », ce qui, combiné avec l'idée que sanction et éducation sont deux pôles opposés, aboutit à une réticence extrêmement forte à incarcérer.

23 *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi visant à mieux lutter contre la fraude à l'identité dans le cadre des mineurs non accompagnés*, op.cit, p16.

24 Sur cette question, voir Laurent Lemasson, « Y-a-t-il un lien entre délinquance et immigration ? » *Notes et Synthèses de l'IPJ*, n°54, mars 2021.

25 https://www.lepoint.fr/editos-du-point/laurence-neuer/delinquance-des-mineurs-notre-affaire-a-tous-29-09-2020-2394161_56.php

délinquant et à oublier ses victimes, voire à s'indigner lorsque ces dernières demandent que leur agresseur soit puni. La justice des mineurs est, sauf cas rare, une justice extrêmement progressive, qui « prend son temps » et n'arrive à une sanction réelle – qui puisse être ressentie comme telle par le délinquant – qu'après une longue gradation de mesures dites « éducatives » et, par conséquent, après une longue suite de méfaits de la part du mineur²⁶.

Ces principes sont en eux-mêmes très contestables et se révèlent chaque jour moins adaptés à la délinquance actuelle. Mais, dans le cas des MNA délinquants, ils aboutissent à l'impuissance décrite précédemment. Comme l'explique Pierre Vermeren :

« Lorsqu'ils arrivent en Europe, c'est un peu l'histoire du loup (quelles que soient par ailleurs ses souffrances) dans la bergerie. Les forces de l'ordre ne sont pas violentes, ils ne sont pas enfermés d'office, ils ont des droits, on leur donne de l'argent. Ils passent d'un endroit où ils risquent la mort en permanence, à un endroit où ils ne risquent presque rien. Le passage d'un monde à l'autre doit leur sembler inouï. C'est le choc des mondes. On comprend, dès lors, que des filières se mettent en place. (...) Ce sont, pour la plupart, des jeunes déscolarisés, ou qui n'ont jamais été scolarisés, qui n'ont pas de famille, qui ne parlent pas le français et qui ont connu une extrême violence. Au Maroc, les enfants des rues sont connus pour sniffer de la colle. Ils y sont redoutés car totalement hors de contrôle. Ils sont habitués à la violence de la police, de leurs amis, des réseaux qui les prennent en charge. En France, ce qui est pervers, c'est qu'on les reçoit comme des agneaux, d'une manière très naïve²⁷. »

Il conviendrait donc à la fois de permettre la prise d'empreintes en recourant à la contrainte, comme cela est possible dans de nombreux pays européens, et de renforcer les sanctions en cas de refus de se soumettre à un tel relevé.

Si nous mettons de côté une refonte globale de la justice des mineurs – sans doute nécessaire, mais très lourde et difficile à mettre en place – quelles mesures plus ciblées pourraient aider à juguler ce phénomène des MNA délinquants ? Le triptyque, semble-t-il, devrait être : identifier, protéger, expulser.

1) Identifier

D'abord identifier. Lorsque des individus se prétendant MNA sont interpellés par les forces de l'ordre à la suite de la commission d'une infraction, la première chose à faire est d'établir leur identité. Comme ces individus sont dépourvus de documents d'identité et n'ont aucune raison de la décliner volontairement, la prise d'empreintes et de photographies est indispensable.

Mais, en France, ces opérations demeurent soumises à la volonté de la personne contrôlée. L'article 78-3 du code de procédure pénale prévoit trois conditions cumulatives pour qu'un tel relevé puisse être réalisé :

- le refus de l'individu de justifier de son identité ou la fourniture d'éléments manifestement inexacts ;
- l'absence d'autres moyens permettant d'établir son identité ;
- une autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction.

Les articles 55-1 et 78-5 du même code punissent le refus de se soumettre à la collecte

26 Voir par exemple « La justice des mineurs est « malade de son idéologie » - Entretien avec Frédéric Carteron (https://www.institutpourlajustice.org/content/2017/11/TL_2015-07_FCarteron_web.pdf); Maurice Berger, *Faire face à la violence en France*, L'Artilleur, 2021, chapitre 7 ; *Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés*, op.cit,p41.

27 <https://www.valeursactuelles.com/clubvaleurs/societe/pourquoi-voulez-vous-que-ca-sarrete-linquietante-violence-des-mineurs-clandestins-passe-de-victimes-a-bourreaux/>

d'empreintes digitales et de photographies, mais ces peines sont rarement prononcées²⁸.

En matière de délinquance des MNA, enquêteurs et magistrats sont donc régulièrement confrontés à un refus de prise d'empreintes digitales, ce qui rend plus difficiles l'identification certaine de la personne contrôlée et la vérification de sa minorité : « Certains dissimulent tout au long de la garde à vue leur visage avec leurs cheveux, secouent frénétiquement les mains en l'air, voire se roulent par terre pour dissuader tout relevé de leurs empreintes. » Comme le font remarquer les députés Eliaou et Savignat : « Cette situation est d'autant plus paradoxale que, lors du placement en détention des MNA délinquants, leurs empreintes sont relevées et inscrites dans le fichier pénitentiaire, qui n'est pas partagé avec les services de police et de gendarmerie nationale. »

Il conviendrait donc à la fois de permettre la prise d'empreintes en recourant à la contrainte, comme cela est possible dans de nombreux pays européens, et de renforcer les sanctions en cas de refus de se soumettre à un tel relevé²⁹. Selon le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, la prise d'empreintes digitales « de force » est possible pour les demandeurs d'asile et de protection subsidiaire, ainsi que pour les immigrants illégaux, dans une dizaine d'États, notamment en Autriche, en République tchèque, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Pologne, en Slovaquie, au Royaume-Uni et en Norvège. La prise d'empreintes contrainte est également permise, en Estonie et en Grèce, pour les individus arrivés de manière illégale sur le territoire³⁰.

2) Protéger

Ensuite protéger. Comme il l'a été dit précédemment, les mesures alternatives aux poursuites – qui, en 2019, ont représenté plus de 54% des réponses pénales aux actes de délinquance commis par des mineurs – sont totalement inopérantes avec les MNA, puisqu'elles nécessitent l'adhésion du mineur.

Par ailleurs, lorsque des poursuites sont engagées, la position par défaut de la justice des mineurs, qui est de « donner du temps au temps », est également inadaptée avec ces délinquants très particuliers. Depuis l'ordonnance de 1945, la procédure suivie pour juger un mineur comporte le plus souvent deux temps : une phase d'information préalable, avec mise en examen, destinée à connaître la personnalité du mineur et à constater son évolution dans le cadre d'un suivi éducatif, puis, dans un second temps, un prononcé sur la culpabilité et sur la peine. Le nouveau Code de la justice pénale des mineurs qui rentrera en vigueur à l'automne formalise ces deux temps, en prévoyant la césure du procès. Une première audience permettra de se prononcer sur la culpabilité du mineur, le prononcé de la sanction étant renvoyé à une seconde audience. Entre les deux audiences, le mineur fera l'objet d'une « mise à l'épreuve éducative ».

Mais dans le cas des MNA, qui ne disposent d'aucune garantie de représentation, qui ne se présentent presque jamais aux audiences, qui peuvent parfaitement avoir quitté le territoire français lorsqu'intervient la phase de prononcé de la peine et qui se dérobent à toute mesure « éducative », cette manière de faire revient simplement à leur donner la possibilité de poursuivre leur activité délinquante.

L'impératif devrait donc être de protéger la population française de ces délinquants suractifs, qui aujourd'hui agissent dans la quasi-certitude de l'impunité, en recourant à des procédures beaucoup plus rapides.

28 Trois mois et 3750 euros d'amende dans le cadre d'un contrôle d'identité, un an et 15 000 euros dans le cadre d'une enquête en flagrance, d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire.

29 Un projet de loi actuellement en discussion au Parlement («Projet de loi relatif à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure») prévoit d'instaurer cette possibilité de recourir à la contrainte, mais seulement pour les mineurs de plus de treize ans mis en cause pour un crime ou un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

30 Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, ECRE Comments on the European Commission Staff Working Document "on Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints", juin 2015.

L'impératif devrait donc être de protéger la population française de ces délinquants suractifs, qui aujourd'hui agissent dans la quasi-certitude de l'impunité, en recourant à des procédures beaucoup plus rapides. Le Code de la justice pénale des mineurs apporte un début de réponse par la procédure à audience unique. Le procureur de la République peut poursuivre le mineur devant le tribunal pour enfants aux fins de jugement en audience unique si les conditions suivantes sont réunies :

- La peine encourue est supérieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement pour le mineur de moins de seize ans ou la peine encourue est supérieure ou égale à trois ans d'emprisonnement pour le mineur d'au moins seize ans ;
- Le mineur a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire récente (moins d'un an) ou est également poursuivi pour le délit de refus de se soumettre aux opérations de prélèvement de ses empreintes digitales ou génétiques.

Cette procédure accélérée est un progrès par rapport à ce qui existait auparavant, néanmoins, on le constate, elle ne peut s'appliquer que pour des délits déjà importants et pour des récidivistes. Elle ne touchera donc qu'une fraction des MNA délinquants. Il serait souhaitable que la procédure à audience unique puisse être systématiquement employée pour ces mineurs délinquants, qui n'ont ni garantie de représentation ni identité certaine, et ce sans attendre qu'ils aient commis des délits graves ni qu'ils aient récidivé. Il ne faut toutefois pas se voiler la face : procéder ainsi serait une véritable révolution morale pour la justice des mineurs et rencontrerait une féroce résistance. Aussi, dans l'état actuel de la justice des mineurs, la seule mesure véritablement efficace pour protéger les Français réside dans l'expulsion de ces délinquants étrangers.

3) Expulser

La question, ici, devient moins juridique que politique. La clef est d'obtenir la coopération des pays d'origine de ces délinquants, à la fois pour les identifier, pour les renvoyer chez eux, et pour les dissuader de venir en premier lieu.

Avec le Maroc, la coopération est engagée depuis 2018. Entre 2018 et 2019, une équipe marocaine, composée de sept policiers et représentants des services sociaux et consulaires a été déployée à Paris afin de procéder à l'identification des mineurs parisiens, notamment de la Goutte d'Or. Selon les chiffres transmis par la direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur, elle a permis, durant cette période, d'identifier 320 Marocains, dont 140 majeurs.

Depuis début 2020, un autre dispositif innovant a été mis en place. Les empreintes des interpellés sont adressées, via la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) et la Direction de la coopération internationale (DCI), aux autorités algériennes, marocaines et tunisiennes, qui consultent leurs fichiers. Paris reçoit les réponses dans un délai de quatre à huit semaines. Selon les chiffres donnés par le journal *Le Figaro*, seize mois après le démarrage de ce protocole, la DSPAP aurait reçu 330 retours d'identifications formelles sur 1162 demandes, soit un taux de 28,4%, établissant qu'il s'agissait en fait de majeurs dans 263 cas, soit 79,7% des identifiés³¹.

Le 7 décembre 2020, la France et le Maroc ont signé un accord pour faciliter le retour des MNA dans leur pays d'origine. Le texte de cet accord n'a pas été rendu public, mais, selon les informations fournies par le ministère de la justice, il s'agirait de permettre aux juges français d'ordonner des retours sur la base de décisions de placement prononcées par des juges marocains « dans l'intérêt » des mineurs se trouvant en France³². Le ministre de l'Intérieur marocain, à l'occasion de la signature de cet accord, s'est également

La question, ici, devient moins juridique que politique. La clef est d'obtenir la coopération des pays d'origine de ces délinquants, à la fois pour les identifier, pour les renvoyer chez eux, et pour les dissuader de venir en premier lieu.

31 <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/comment-les-reseaux-criminels-exploitent-les-mineurs-etrangers-isoles-20210429>

32 <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/la-france-et-le-maroc-signent-un-accord-sur-les-mineurs-isoles-20201207>

engagé à favoriser une identification rapide (moins de huit jours) des individus marocains se prévalant de leur minorité à partir de leurs empreintes digitales.

On le voit, des initiatives intéressantes existent, mais elles sont encore trop parcellaires. Des dispositifs identiques à ceux mis en place par la police parisienne devraient être systématisés dans toutes les métropoles où la délinquance des MNA est susceptible de se développer, et des accords semblables à celui passé avec le Maroc devraient être conclus avec l'Algérie et la Tunisie.

La France ne manque pas d'atouts pour obtenir de ces pays qu'ils reprennent leurs ressortissants qui se rendent coupable d'actes de délinquance sur le territoire national, et aussi pour mieux contrôler leurs frontières. Encore faut-il être déterminé à les utiliser, et pour être déterminé à les utiliser, il faut être bien convaincu de ceci : la France n'a en aucune façon le devoir de prendre en charge des délinquants étrangers, fussent-ils mineurs.

Conclusion

Le fait, pour une collectivité, de prendre soin des enfants privés, temporairement ou définitivement, de leur famille est un acte à la fois de justice et de générosité, dont le principe ne saurait être contesté. Mais il n'est aucun principe, si bon soit-il, dont toutes les applications puissent être considérées comme également bonnes. Il est de la nature des institutions humaines, même les meilleures et les plus légitimes, de pouvoir engendrer parfois des abus et de produire des résultats contraires à leurs buts initiaux. En ce cas, il est nécessaire, pour sauver l'institution elle-même, d'ouvrir les yeux sur ces abus et d'agir énergiquement pour les corriger.

La question des MNA, jusqu'à ces dernières années, n'avait été envisagée que sous l'angle de la protection de l'enfance et nous n'avons pas vu, ou pas voulu voir, que sa nature avait profondément changé. Car la réalité est que, depuis une vingtaine d'années, le statut de MNA est devenu une filière d'immigration clandestine à part entière, qui attire chaque année sur notre sol des dizaines de milliers de candidats à ce statut envié. La fraude est désormais massive, centrale, en sorte que, parmi la foule de ceux qui se déclarent mineurs et isolés, seule une minorité, et même sans doute une petite minorité sont réellement l'un et l'autre.

Continuer à faire prévaloir des règles valables pour la protection de l'enfance en danger dans une telle situation, si différente, ne peut que conduire à des catastrophes et a déjà commencé à en produire. Il est grand temps pour nous de considérer le problème des MNA pour ce qu'il est réellement aujourd'hui, c'est-à-dire un aspect de la question de l'immigration.

Par conséquent, la priorité devrait être de tarir ce flux d'immigration essentiellement clandestine, en dissuadant les départs et en augmentant les retours. Comme le dit justement Michaël Cheylan : « il n'y aucune humanité à maintenir à un niveau tel un système qui incite chaque année des jeunes toujours plus nombreux à prendre des risques inconsidérés pour parcourir des milliers de kilomètres ; qui contribue à enrichir grassement les filières mafieuses ou criminelles ; qui n'incite guère les dirigeants dans les pays de départ à renforcer leurs politiques de formation et d'emploi en faveur de leur jeunesse, bien au contraire ; et qui, par surcroît, est excessivement coûteux pour les contribuables dans le pays d'accueil, sans compter les autres externalités négatives³³. » Externalités négatives au nombre desquelles il faut désormais compter la délinquance, et même le terrorisme.

La question des MNA, jusqu'à ces dernières années, n'avait été envisagée que sous l'angle de la protection de l'enfance et nous n'avons pas vu, ou pas voulu voir, que sa nature avait profondément changé.