

# Mission d'information de la commission des Lois

## *Problématiques de sécurité associées à la présence de mineurs non accompagnés*

Rapporteur :  
M. Jean-François Eliaou



Groupe La République en Marche

Rapporteur :  
M. Antoine Savignat



Groupe Les Républicains

### Pourquoi cette mission ?

Depuis plusieurs années, la multiplication et l'aggravation des faits de délinquance commis par certains mineurs non accompagnés, et la réponse qui y est apportée par les pouvoirs publics, deviennent un sujet de préoccupation majeur.

Victimes de parcours migratoires chaotiques particulièrement traumatisants, ces jeunes n'en sont pas moins également auteurs d'infractions fréquemment violentes qui nécessitent une réponse judiciaire. Or, le plus souvent, l'ensemble des acteurs de la chaîne judiciaire rencontre des difficultés à la fois pour accompagner ces jeunes, qui refusent toute aide, et pour sanctionner efficacement les actes de délinquance et les éventuels réseaux qui peuvent les organiser.

Ce constat sévère a conduit la commission des Lois à se saisir de ces difficultés en créant, à l'été 2020, une mission d'information relative aux problématiques de sécurité associées à la présence de mineurs non accompagnés.

### Qui sont les MNA délinquants ?

Un mineur est considéré comme non accompagné (MNA) 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.

En 2019, **près de 17 000 enfants**, principalement originaires de la Guinée, du Mali et de la Côte d'Ivoire, ont été déclarés MNA.

L'accueil de ces mineurs sur le territoire français est **un devoir humanitaire**. Il doit être organisé par les pouvoirs publics dans le respect des droits fondamentaux de l'enfant, garantis par la Convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France, et dans l'intérêt supérieur de l'enfant, notion que le Conseil constitutionnel a récemment déduite des 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> alinéas du Préambule de la Constitution de 1946.

Si la plupart de ces enfants s'intègre dans les structures de l'aide sociale à l'enfance, une partie

commet des actes de délinquance, dont l'augmentation récente inquiète légitimement les riverains et les élus. D'après les estimations et les chiffres transmis par les personnes auditionnées, les MNA délinquants représentent à peu près **10 % de l'ensemble des MNA** et se singularisent par un refus de toute prise en charge, notamment éducative.

Principalement de jeunes hommes originaires du Maghreb, surtout d'Algérie et du Maroc, ils sont souvent victimes de réseaux de traite et **consommateurs de médicaments et de produits illicites**. Cette consommation, en plus d'être addictive, facilite la commission d'actes de délinquance et rend les MNA difficilement contrôlables par les autorités.

### Une réalité difficile à quantifier

Bien que souvent concordantes, **les données quantitatives qui existent sont insuffisantes ou éparées**, alors même qu'elles sont nécessaires pour espérer endiguer le phénomène. La systématisation et la consolidation de ces données paraissent ainsi essentielles (**proposition n° 1**).

L'appréhension du problème posé par les MNA délinquants est en outre compliquée par **les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour évaluer la minorité de ces jeunes**, dont certains s'avèrent déjà majeurs. La généralisation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (**proposition n° 2**), la prise obligatoire des empreintes digitales des individus interpellés ou le renforcement de la sanction du refus de se soumettre au relevé d'empreintes (**proposition n° 3**), ainsi que le développement des partenariats avec les pays de provenance et de transit (**propositions n° 4 et 5**) pourraient lever ces blocages.

### Un « continuum de protection » pour prévenir la délinquance

Même si la qualité de l'accueil varie en fonction des conseils départementaux, nombre d'entre eux mobilisent d'importantes ressources pour assurer la prise en charge des MNA au titre de l'aide sociale à l'enfance. **Les dispositifs déployés ne prennent toutefois pas toujours suffisamment en compte les spécificités que présentent les MNA délinquants**, dont la particulière fragilité et le refus *a priori* de tout accompagnement

justifient une approche différente propre à ce type de public.

D'une part, l'hébergement hôtelier, encore trop souvent utilisé pour pallier l'insuffisance de dispositifs adaptés, devrait être définitivement abandonné (**recommandation n° 6**). En conséquence, des structures d'accueil et d'hébergement adaptées aux MNA devraient être déployées en nombre suffisant pour leur assurer un placement au titre de l'aide sociale à l'enfance (**recommandation n° 7**).

Beaucoup plus difficile que celle des autres mineurs, la prise en charge des MNA délinquants impose **un travail de première « accroche »** et l'établissement d'un lien de confiance, qui peut passer par le déploiement de maraudes associant des professionnels des secteurs éducatif, social et médical (**recommandation n° 8**). La création de centres d'accueil ouverts de jour comme de nuit favoriserait un premier contact entre les professionnels adultes et les MNA récalcitrants ou en rupture (**recommandation n° 9**).

Ce parcours doit s'inscrire dans ce que vos rapporteurs définissent comme **un « continuum de protection »**, c'est-à-dire la garantie d'un accompagnement des MNA le plus tôt possible pour éviter qu'ils ne tombent dans la délinquance.

Chaque étape de la prise en charge de ces jeunes doit ainsi intégrer leur besoin d'un accompagnement nécessairement pluridisciplinaire, c'est-à-dire à la fois médical, juridique, éducatif et social (**recommandation n° 10**) par des professionnels formés aux spécificités et aux besoins particuliers de ces mineurs (**recommandation n° 11**).

### Une réponse pénale inadaptée

La qualité de la réponse pénale dépend en premier lieu du travail des enquêteurs et du parquet. **Le démantèlement de réseaux organisés de délinquance et de traite des êtres humains** nécessite de mener des enquêtes, souvent complexes et techniques, réalisées par des services d'enquêtes dotés de moyens suffisants pour y parvenir. Le déploiement de **brigades spéciales et pluridisciplinaires** s'attaquant aux réseaux de délinquance, de traite des êtres humains et aux filières de recel, comme

il en existe en Gironde, pourrait être généralisé (**recommandation n° 12**).

S'assurer que seuls les mineurs étrangers soient jugés par des juridictions pour mineurs est essentiel pour **désengorger celles-ci**. Certaines bonnes pratiques, déployées à Paris et à Bobigny et détaillées dans le rapport d'information, pourraient être mises en œuvre dans d'autres tribunaux pour enfants (**recommandation n° 13**).

La **désignation systématique d'un représentant légal ou d'un adulte responsable** devrait permettre tant de garantir aux mineurs une protection immédiate que d'engager des procédures en matière d'état civil et de leur assurer les soins nécessaires (**recommandation n° 14**). La prise en charge en assistance éducative dès le premier fait de délinquance faciliterait par ailleurs le travail de première « accroche » des mineurs et le « continuum de protection » (**recommandation n° 15**).

S'agissant de mineurs souvent sans responsables légaux et, parfois, sans résidence connue des forces de l'ordre et des magistrats, la

nouvelle **procédure à audience unique**, qui permet de ne pas appliquer la césure du jugement des mineurs, devrait être privilégiée (**recommandation n° 16**) par rapport à la césure prévue pour le jugement des mineurs. Le développement de **centres d'hébergement consacrés aux MNA délinquants, sous l'égide de la protection judiciaire de la jeunesse**, pourrait assurer une meilleure prise en charge au pénal, et éviter le placement de ces jeunes dans des structures moins adaptées (**recommandation n° 17**).

Enfin, alors que les dernières années sont marquées par **une recrudescence du nombre de MNA détenus dans les prisons françaises**, ce type de sanctions pénales, d'autant plus grave qu'elles concernent des mineurs, pourrait paradoxalement contribuer à la réinsertion de ces jeunes après leur sortie, sous réserve que celle-ci soit dûment préparée. Il convient, à cet égard, de limiter le plus possible les transferts de détenus MNA en assurant en amont une meilleure répartition de leurs effectifs entre les établissements susceptibles de les accueillir (**recommandation n° 18**).

## Les 18 propositions retenues par la mission d'information

1

Systematiser et consolider le recueil de données et les statistiques sur l'ensemble du territoire national concernant les MNA délinquants

2

Rendre obligatoire le recours au fichier d'appui à l'évaluation de la minorité par les conseils départementaux, ainsi que sa mise à jour par le réseau des préfetures. Rendre systématique le croisement du fichier AEM avec les fichiers AGDREF et VISABIO.

3

Rendre obligatoire la prise d'empreintes digitales des mineurs et des prétendus mineurs délinquants interpellés ou, à défaut, renforcer la sanction du refus de se soumettre au relevé d'empreintes digitales

4

Mettre en place des équipes consulaires des principaux pays de provenance des MNA délinquants sur le territoire français chargées de contribuer à leur identification et à la détermination de leur minorité

5

Renforcer la coopération avec les pays de provenance des MNA délinquants, notamment en matière d'état civil, de procédure d'identification et de protection de l'enfance, ainsi que les initiatives européennes d'échanges d'informations avec les pays traversés par les MNA, comme l'Espagne et l'Italie

6

Ne plus recourir à l'hébergement hôtelier pour la prise en charge des MNA délinquants, ainsi que pour ceux dont la minorité prête à discussion

7

Accroître le nombre de places d'hébergement disponibles et adéquates dans les structures d'accueil de l'aide sociale à l'enfance, réparties sur l'ensemble du territoire, y compris en dehors des grandes agglomérations

8

Organiser des maraudes mixtes associant des professionnels des secteurs éducatif, social et médical, afin de faciliter l'« accroche » des MNA et leur intégration dans le continuum de protection

9

Développer des espaces d'accueil de courte durée de type « refuge », ouverts 24 heures sur 24

10

Dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, assurer un accompagnement pluridisciplinaire (médical, juridique, éducatif, social) des MNA délinquants dans des structures spécialisées afin de ne pas les mêler aux autres jeunes pris en charge par l'ASE

11

Prévenir les difficultés pouvant survenir pendant la prise en charge des MNA délinquants en assurant une formation suffisante et complète des personnels à leur contact

12

Généraliser les brigades spéciales et pluridisciplinaires chargées de lutter contre les réseaux de délinquance, de traite des êtres humains et contre les filières de recel dont peuvent être victimes les MNA

13

Étendre la procédure d'évaluation de la minorité mise en place par les enquêteurs et les parquets de Paris et de Bobigny à toutes les juridictions particulièrement concernées par la délinquance des MNA

14

Systematiser la désignation d'un représentant légal pour chaque MNA faisant l'objet de poursuites pénales et préciser, dans la partie réglementaire du code de la justice pénale des mineurs, les modalités de choix de l'adulte approprié

15

Garantir une prise en charge en assistance éducative dès la première infraction afin d'amorcer au plus tôt le continuum de protection visant à faire sortir les MNA de la délinquance

16

Ne pas appliquer la césure mise en œuvre pour le jugement des mineurs, mais juger les MNA, qui n'ont ni identité certaine, ni garantie de représentation, dès le défèrement, en une seule audience

17

Dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse, développer les solutions d'hébergement réservées aux MNA délinquants, en nombre suffisant, et proposant une prise en charge adaptée à leurs besoins

18

Limiter les transferts de détenus MNA en assurant en amont une meilleure répartition de leurs effectifs entre les établissements susceptibles de les accueillir