

N° 378
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mars 2024

PROPOSITION DE LOI

relative à l'accès à la nationalité française des mineurs isolés,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Valérie BOYER, Catherine DI FOLCO, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Henri LEROY, Gilbert BOUCHET, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Catherine BELRHITI, M. Arnaud BAZIN, Mme Sabine DREXLER, M. Patrick CHAIZE, Mme Vivette LOPEZ, MM. Gilbert FAVREAU, Thierry MEIGNEN, Mmes Alexandra BORCHIO FONTIMP, Catherine DUMAS, Béatrice GOSSELIN, Kristina PLUCHET, Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Brigitte MICOULEAU, Annick PETRUS, MM. Christian BRUYEN, Fabien GENET, Mmes Else JOSEPH, Frédérique GERBAUD et M. Bruno SIDO,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En matière migratoire il y a urgence.

Urgence, parce qu'il n'est que temps de mettre enfin en œuvre une politique d'immigration qui n'a jamais vraiment existé.

Urgence, parce qu'une majorité croissante de Français est exaspérée par ce constat et par le laxisme des autorités.

Pour chaque année du quinquennat d'Emmanuel Macron, la France a accueilli environ 390 000 étrangers en 2017, 422 000 en 2018, 460 000 en 2019 et 380 000 en 2020, soit 410 000 par an en moyenne sur quatre années. Et si nous projetons cette moyenne sur 2021 et 2022¹, on obtient le chiffre final de 2 082 000 étrangers supplémentaires en cinq ans.

Par ailleurs, selon les chiffres d'Eurostat, au 12 juillet 2021, la France n'a reconduit à la frontière que 12,6 % de déboutés. Sur un total de 123 845 demandes d'expulsions, elle n'en a effectivement renvoyé que 15 615. En 2020, sur 108 395 demandes, seules 6 930 ont été honorées, soit un total de 6,4 %. Emmanuel Macron avait pourtant pris l'engagement de parvenir à 100 % à la fin de son quinquennat. Au contraire, le nombre de migrants déboutés non raccompagnés à la frontière n'a cessé d'augmenter au cours de son mandat : 71 955 en 2017, 90 115 en 2018 et 108 230 en 2019, avant de baisser légèrement en 2020, à la faveur du Covid (101 465).

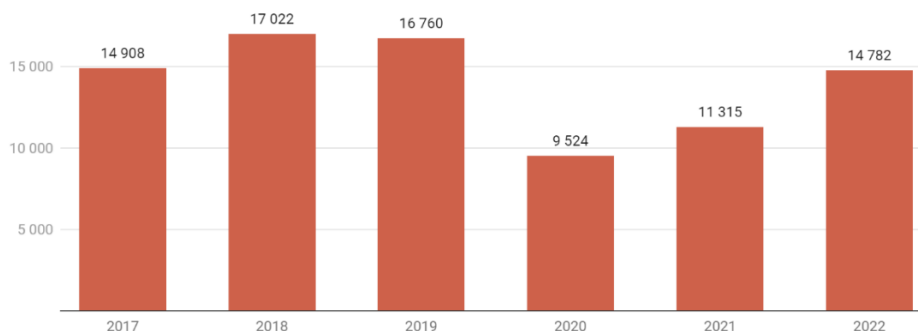
Face à cette crise migratoire, les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) connaissent depuis plusieurs années une augmentation exponentielle des demandes de prise en charge de la part de jeunes migrants se présentant comme des mineurs non accompagnés (MNA) d'un représentant légal.

L'année 2022 a vu une augmentation des arrivées de mineurs isolés étrangers en France (+30,64 % par rapport à l'année 2021) avec la fin des restrictions de déplacements liées au Covid-19. 14 782 MNA ont été pris en

¹ En retirant l'année 2017 durant laquelle Emmanuel Macron n'a été président que six mois.

charge par les services de l'ASE. Les trois principaux pays de provenance de ces jeunes sont la Côte d'Ivoire, la Guinée et la Tunisie².

Nombre de personnes reconnues mineurs non-accompagnés en France entre 2017 et 2022



Note : Ordonnances et jugements de placement concernant des personnes reconnues MNA portés à la connaissance de la mission mineurs non-accompagnés entre le 1er janvier et le 31 décembre

Graphique: Vie-publique.fr / DILA • Source: MMNA • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

Les principaux pays d'origine des mineurs non-accompagnés en 2022

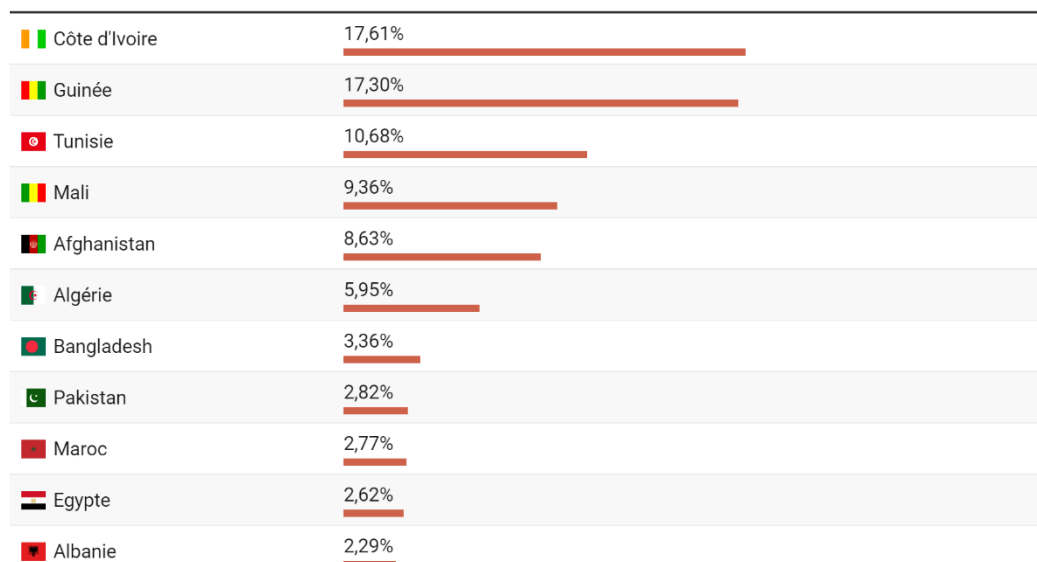


Tableau: Vie-publique.fr / DILA • Source: MMNA • Récupérer les données • Créé avec Datawrapper

Ces MNA sont majoritairement des garçons (93,2 %), âgés de plus de 16 ans pour environ 75 % d'entre eux. Toutefois, la proportion de filles (6,8 %) est en hausse par rapport à 2021. On compte 1 012 jeunes filles reconnues MNA en 2022 (584 en 2021).

² [https://www.vie-publique.fr/en-bref/290953-mineurs-etrangeurs-non-accompagnes-le-bilan-de-la-situation-en-2022#:~:text=Ces%20mineurs%20non%20accompagn%C3%A9s%20sont,2022%20\(584%20en%202021\).](https://www.vie-publique.fr/en-bref/290953-mineurs-etrangeurs-non-accompagnes-le-bilan-de-la-situation-en-2022#:~:text=Ces%20mineurs%20non%20accompagn%C3%A9s%20sont,2022%20(584%20en%202021).)

Précisons que selon plusieurs associations ces jeunes sont souvent victimes des trafics d'êtres humains : exploitation sexuelle, esclavage domestique, contrainte à commettre des délits, exploitation au travail, mendicité forcée... Parfois ces mineurs cumulent malheureusement plusieurs formes d'exploitation.

Les MNA représentent aujourd'hui entre 15 % et 20 % des mineurs pris en charge par l'ASE. Le coût moyen de cette prise en charge est estimé à 50 000 euros par mineur et par an, couvrant le logement, la nourriture, les frais d'éducation et de formation. Les moyens consacrés à cette mission par les départements ont plus que doublé en 20 ans, pour atteindre près de 10 milliards d'euros, assumés entièrement par les départements.

- **Le nombre de MNA répartis par tranche d'âge**

Age d'entrée des MNA dans le dispositif de la protection de l'enfance

AGE	2022	2021	2020	2019
Moins de 10 ans	18 MNA 0,12%	28 MNA 0,25%	12 MNA 0,12%	20 MNA 0,12%
De 10 à 12 ans	87 MNA 0,59%	62 MNA 0,55%	50 MNA 0,52%	117 MNA 0,70%
De 13 à 14 ans	1036 MNA 7,1%	621 MNA 4,49%	478 MNA 5,01%	1526 MNA 9,11%
De 15 ans	2489 MNA 16,82%	1940 MNA 17,42%	1372 MNA 14,40%	5178 MNA 30,89%
De 16 ans	5697 MNA 38,54%	4237 MNA 37,45%	3484 MNA 36,58%	7647 MNA 45,63%
De 17 ans et plus	5458 MNA 36,92%	4427 MNA 39,13%	4128 MNA 43,34%	2272 MNA 13,56%
Total	14782 MNA	11315 MNA	9524 MNA	16760 MNA

Extraction données cellule MMNA

Ces derniers, désignés comme unique entité devant assurer la prise en charge de ce public, sont responsables de la mise à l'abri de ces personnes, de leur évaluation à la minorité et à l'isolement, et, sur décision de justice, de leur prise en charge dans le cadre de la protection des enfants confiés. Ainsi, l'État fait supporter aux seuls départements l'accueil des MNA et la quasi-intégralité de son coût, considérant que cette mission relève entièrement de la protection de l'enfance.

Par exemple, dans le département des Bouches-du-Rhône présidé par Martine Vassal, le nombre de mineurs non accompagnés accueillis est passé de 200 en 2015 à 2 000 pour 2023, soit une augmentation de 900 %, avec un budget qui a bondi de 8 à 80 millions d'euros en huit ans.

Le département de l'Ain, présidé par Jean Deguerry, a consacré un budget de 5,6 millions d'euros aux MNA en 2022. Les dépenses pour 2023

sont de l'ordre 7,7 millions d'euros et les projections pour le budget primitif 2024 s'établissent à 8,7 millions d'euros.

Or, les départements ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour réguler les flux entrants de mineurs étrangers et isolés. En effet, la gestion des flux migratoires est une compétence régaliennne, qui impose à l'État d'assurer le contrôle des frontières et la négociation, le cas échéant, des traités européens et des accords bilatéraux avec les pays d'origine des migrants.

En août 2023, le président du Département des Alpes-Maritimes, Charles Ange Ginésy, avec le député Éric Ciotti, lançaient un appel à l'aide suite à la croissance soutenue du nombre de migrants illégaux dans leur département. Le gouvernement avait alors annoncé une enquête sur les MNA à la frontière italienne. Mais, comme trop souvent, cette « enquête flash » n'est pas à la hauteur de l'enjeu et ne parviendra pas à tarir le phénomène des MNA.

Comme le démontrent de nombreuses études, notamment journalistiques et parlementaires, les MNA sont des mineurs étrangers dépourvus de responsables légaux en France. À ce titre, et selon des règles trop anciennes, ils bénéficient d'un régime parfois trop favorable en matière migratoire et judiciaire. C'est pourquoi désormais les MNA sont devenus une très importante filière d'immigration illégale et une source de délinquance inquiétante.

Rappelons également que les MNA peuvent prétendre au regroupement familial après être entrés souvent seuls, en toute illégalité, sur notre territoire. La Cour de justice de l'Union européenne a estimé le 30 janvier 2024³, « *qu'un réfugié mineur non accompagné bénéficie du droit au regroupement familial avec ses parents au titre de l'art. 10 paragraphe 3, sous a)*⁴ même s'il est devenu majeur au cours de la procédure de regroupement familial. En outre, tant que le réfugié est mineur, la demande de regroupement familial peut être introduite sans être tenu de respecter un délai déterminé. ».

Ajoutons que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit⁵ notamment que : « *si le réfugié ou le bénéficiaire*

³ Cour de Justice de l'Union européenne – Grande chambre - Arrêt du 30 janvier 2024 – Affaire C-560/20

⁴ Art. 10, paragraphe 3, sous a) de la directive 2003/86 : «3. Si le réfugié est un mineur non accompagné, les États membres :

a) autorisent l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de ses ascendants directs au premier degré sans que soient appliquées les conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2, point a) ;

b) peuvent autoriser l'entrée et le séjour aux fins du regroupement familial de son tuteur légal ou de tout autre membre de la famille, lorsque le réfugié n'a pas d'ascendants directs ou que ceux-ci ne peuvent être retrouvés. »

⁵ Article L561-2 du CESEDA

de la protection subsidiaire est un mineur non marié, il peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint par ses ascendants directs au premier degré, accompagnés le cas échéant par leurs enfants mineurs non mariés dont ils ont la charge effective. » Il serait d'ailleurs intéressant de savoir combien d'étrangers sont arrivés sur notre sol avec cette procédure ?

Comme l'explique justement Pierre-Marie Sève, directeur de l'institut pour la justice : *« Les MNA posent deux types de problèmes : le premier est la fraude au régime des mineurs. En effet, ce régime extrêmement favorable permet une prise en charge matérielle conséquente (de l'ordre de 50 000€ par an, par MNA, payé entièrement par le contribuable), et un statut migratoire permettant le maintien sur le territoire. En effet, un mineur est inexpulsable et l'obtention d'un titre de séjour est quasiment automatique au moment de la majorité. Non seulement ce régime peut être considéré comme beaucoup trop favorable, mais il s'avère que de très nombreux MNA fraudent pour l'obtenir, ce qui est doublement insupportable pour les Français dont les impôts toujours plus nombreux ne servent même pas à maintenir les services publics, mais à loger et nourrir des MNA, dont beaucoup fraudent. Cette fraude porte d'abord sur l'isolement. Beaucoup de ces mineurs ne sont pas isolés et mentent sur leur situation réelle. ».*

Ainsi, Michel Aubouin, ancien préfet de l'Essonne, décrivait le parcours des mineurs isolés débarqués à Orly : *« 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. ».*

La fraude porte également sur l'âge. Beaucoup de migrants majeurs demandent le statut de MNA alors qu'ils ne sont pas mineurs, raison pour laquelle d'ailleurs 60 % des demandes sont rejetées par l'aide sociale à l'enfance. Mais parmi les 40 % restant, une quantité non négligeable est certainement aussi frauduleuse, du fait de l'absence de papiers fiables et parce que le doute profite toujours à celui qui se prétend mineur. Pensons, par exemple, au migrant pakistanais qui avait blessé deux personnes à l'arme blanche près de Charlie Hebdo en 2020. Il était censé avoir 18 ans au moment de l'attaque, mais en avait, en réalité, 25.

Comme l'a notamment démontré le rapport d'information du Sénat n° 854 (2020-2021), du 29 septembre 2021, 90 % des jeunes migrants se déclarent mineurs, alors qu'en réalité près de 70 % sont évalués majeurs, car ils savent que notre politique des mineurs est très protectrice⁶.

⁶ Plus précisément, en 2019 sur 37.212 évaluations réalisées, seulement 12.237 jeunes étaient des mineurs. Par conséquent, 67 % n'étaient pas mineurs https://www.senat.fr/rap/r20-854/r20-854_mono.html#toc17

Nombre d'évaluations de la minorité réalisées par année

Année	Nombre d'évaluations réalisées	Nombre de jeunes évalués mineurs
2016	22 688	11 605
2017	44 588	21 025
2018	51 357	25 025
2019	37 212	12 237

Source : Mission d'information, d'après les données de la DGCS

Le second problème posé par les MNA est la délinquance. Le 5 septembre 2018 était diffusée une note du directeur des affaires criminelles et des grâces « relative à la situation des mineurs non accompagnés faisant l'objet de poursuites pénales ».

Cette note commence par le constat suivant :

« L'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) impliqués dans des affaires pénales et détenus est observée par les DIRPJJ, les DISP et les procureurs de la République qui le rapportent régulièrement à la mission mineurs non accompagnés (MMNA) de la DPJJ. Cette information est également relevée lors des comités de pilotage interrégionaux des lieux de détention pour les mineurs.

« Des similarités dans les profils de ces mineurs sont constatées. Il s'agit principalement de jeunes garçons en errance. La plupart de ces jeunes sont déjà en difficulté dans leur pays d'origine, en rupture avec leur famille. Ils sont exploités par des réseaux pour commettre des vols, impliqués dans le trafic de stupéfiants mais sont également consommateurs de ces produits. Ils sont souvent victimes de traite des êtres humains et parfois repérés à l'occasion de délits de subsistance. »

« Ces mineurs se trouvent pour l'essentiel dans les grandes métropoles notamment Paris, Marseille, Montpellier, Lille, Lyon, Nantes et Rennes. Ces jeunes, avec lesquels il est parfois plus complexe de tisser un lien, ne sont ni pris en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse ni par les conseils départementaux. Certains présentent une santé dégradée par leur vécu et leur parcours, tant sur le plan somatique que psychique⁷. »

Selon les données du ministère de l'intérieur pour 2023 sur la proportion d'étrangers impliqués dans les affaires de vols en France nous constatons, concernant les vols avec violences réalisés sans arme, que 35 %

⁷ <https://www.senat.fr/rap/r20-854/r20-8543.html#toc146>

des mis en cause sont étrangers. Parmi eux, 36 % sont des mineurs et 30 % sont originaires d'un pays d'Afrique. Pour les vols sans violences, 33 % des mis en cause sont des étrangers, dont 25 % sont mineurs et 23 % sont d'origine africaine.

Selon un rapport⁸ de l'Assemblée nationale du 10 mars 2021, la délinquance des MNA semble principalement concerner des mineurs – ou jeunes majeurs – originaires du Maghreb, essentiellement d'Algérie et du Maroc.

Les cinq nationalités les plus représentées parmi les mineurs non accompagnés mis en cause sur le territoire de la direction centrale de la sécurité publique étant les suivantes :

Nationalité	2019	2020	2021	2022	2023
Marocaine	552	461	<i>Données indisponibles</i>		
Algérienne	344	421			
Tunisienne	98	93			
Libyenne	48	66			
Ivoirienne	27	18			

Ce rapport parlementaire démontre également que ces jeunes, dont la minorité réelle fait à juste titre souvent débat, étaient en 2020 à l'origine de 30 % des cambriolages, de 44 % des vols à la tire et de 32 % des vols avec violence. Que près de 80 % des déferrements de mineurs à Paris ont concerné des MNA, soit près de 2 000 personnes. La préfecture de police de Paris s'inquiète pour sa part de « leur montée en puissance » : entre 2016 et 2020, ils sont passés de 3 à 29 % des mis en cause en matière de cambriolages (soit une multiplication par 10), et de 8 à 27 % pour les vols violents (multiplication par près de 4).

Pendant plusieurs années, les services de police étaient démunis pour distinguer les majeurs des mineurs. Ils pouvaient parfois s'appuyer sur des examens osseux demandés par la justice, mais ne disposaient d'aucun moyen infallible pour établir l'identité et donc l'âge des mis en cause. Depuis fin 2019, la direction de la sûreté de proximité de l'agglomération parisienne

⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b3974_rapport-information#

(DSPAP) expérimente un dispositif qui leur permet de comparer les relevés d'empreintes digitales avec les fichiers des pays d'origine.

Selon certains médias⁹, le dispositif commence à faire ses preuves. D'abord expérimenté à Paris, il a été étendu en début d'année à toute la préfecture de police, la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne et le Val-de-Marne. 1 122 demandes ont été transmises aux autorités algériennes, marocaines et tunisiennes, pour 256 retours. Dans l'écrasante majorité des cas (95 %), ce sont des majeurs.

Aussi, est-ce faire preuve d'humanité que de voir chaque année des jeunes toujours plus nombreux à risquer leur vie pour parcourir des milliers de kilomètres et venir en France ?

Est-ce faire preuve d'humanité que d'enrichir toujours plus les filières mafieuses ou criminelles avec de tels trafics d'êtres humains ? Il est en effet clair que les migrants n'entrent pas seuls mais sont aux mains de trafiquants d'êtres humains. Cela est vrai pour les adultes et encore plus pour les jeunes, mineurs ou non.

L'aide sociale à l'enfance est un principe de solidarité qui honore la France et qui mérite d'être défendu. Malheureusement ce principe est aujourd'hui mis en péril par le déséquilibre qui existe entre la part des mineurs français pris en charge et les MNA, trop souvent de faux mineurs, qui sont en réalité des migrants économiques ou des délinquants membres de réseaux, favorisant ainsi le trafic d'êtres humains.

Ce déséquilibre se fait au détriment de l'enfance en danger qui être accueilli par l'ASE comme cela a été évoqué par « les Départements de France » et dans la proposition de loi n° 241 du 16 janvier 2024 relative aux MNA¹⁰.

Dans ce contexte, il est important de protéger ce principe de solidarité en maîtrisant ce flux souvent illégal et devenu trop important. Cela passe bien sûr par l'accès à la nationalité de ces milliers de mineurs isolés qui constitue une voie d'entrée sur le territoire national.

Actuellement, en France, nous distinguons plusieurs modes d'acquisition de la nationalité française, notamment pour les mineurs non accompagnés.

⁹ <https://www.europe1.fr/faits-divers/un-dispositif-pour-debusquer-les-faux-mineurs-delinquants-experimente-a-paris-4041348>

¹⁰ Texte n° 241 (2023-2024) de Mme Valérie BOYER et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 16 janvier 2024 <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-241.html>

D'une part la naturalisation par déclaration, qui se fait avant les 18 ans et qui contrairement à celle par décret, relève d'un droit qui appartient à l'individu, par sa situation et de ses forts liens avec la France et d'autre part, la naturalisation par décret, qui relève d'une faveur accordée par l'État français et qui concerne l'étranger à partir de 18 ans.

Selon l'article 21-12 du code civil, peut notamment réclamer la qualité de Français, jusqu'à sa majorité, **l'enfant résidant en France qui depuis au moins trois années est recueilli sur décision de justice et élevé par une personne de nationalité française ou est confié au service de l'aide sociale à l'enfance**. La nationalité française est alors acquise par déclaration de nationalité. Dans le cas des mineurs étrangers isolés, cela suppose donc qu'ils soient entrés en France avant l'âge de 15 ans.

En résumé, en application de cet article¹¹ les conditions pour obtenir la nationalité française par déclaration sont les suivantes :

- À faire avant les 18 ans du jeune
- 3 ans de prise en charge par l'ASE (sans interruption)
- Avoir des documents d'état civil

Il est incompréhensible, en vertu de l'adage selon lequel « *fraus omnia corrumpit* » (« la fraude corrompt tout »), qu'une personne qui enfreint nos lois sur l'immigration, qui entre illégalement en France via des passeurs, véritables trafiquants d'êtres humains, puisse non seulement bénéficier de la solidarité nationale mais aussi tirer avantage de cette fraude par le biais de nos règles et de nos institutions en obtenant la nationalité française. Cela devrait d'ailleurs constituer un principe fondamental dans notre pays : on ne peut devenir Français si on rentre illégalement.

C'est pourquoi il est proposé d'y mettre un terme en supprimant l'accès à la nationalité française par déclaration pour les mineurs isolés.

¹¹ Article 21-12 : « L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants, qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France.

Toutefois, l'obligation de résidence est supprimée lorsque l'enfant a été adopté par une personne de nationalité française n'ayant pas sa résidence habituelle en France. Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :

1° L'enfant qui, depuis au moins trois années, est recueilli sur décision de justice et élevé par une personne de nationalité française ou est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ;

2° L'enfant recueilli en France et élevé dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins une formation française, soit par un organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par un décret en Conseil d'État ».

Proposition de loi relative à l'accès à la nationalité française des mineurs isolés

Article unique

Au 1° de l'article 21-12 du code civil, les mots : « ou est confié au service de l'aide sociale à l'enfance » sont supprimés.