

L'étude en bref :

Une décision aux conséquences considérables

► L'évaluation de l'âge décide du sort juridique de la personne. Reconnu mineur, le migrant accède à l'aide sociale à l'enfance, à la scolarisation et à une protection contre l'éloignement. Cette décision repose principalement sur l'entretien social : le doute profite au déclarant.

Neuf départements ont délégué l'évaluation

► France Terre d'Asile intervient dans 6 départements, Forum Réfugiés, la Croix-Rouge et Isard-Cos dans les trois autres. Ces associations, dont l'objet est de défendre les migrants, instruisent les dossiers sur lesquels le conseil départemental statue.

Un conflit d'intérêts idéologique

► Même sans preuve statistique d'un biais dans les taux de reconnaissance, une association militante ne peut être tenue pour neutre lorsqu'elle évalue ceux qu'elle a vocation à défendre. L'impartialité exige que l'évaluation revienne aux services publics ou à des opérateurs sans agenda migratoire.

Migrations et conflits d'intérêts : quand des associations pro-migrants évaluent l'âge des mineurs non accompagnés (MNA)

Introduction

Nemo iudex in causa sua disait l'adage de droit romain. Nul n'est juge pour sa propre cause. Héritières du droit antique, les règles de fonctionnement de la justice, et plus largement de l'Etat de droit interdisent le plus possible les conflits d'intérêts, qui empêchent l'impartialité des agents publics, et font le lit de la corruption. Mais cette chasse aux conflits d'intérêts est rarement complètement achevée.

En France, la reconnaissance de la minorité d'un clandestin lui ouvre directement l'accès au dispositif de protection de l'enfance de l'aide sociale à l'enfance (ASE)¹, ce qui lui permet une prise en charge complète en matière d'hébergement, de scolarisation, ainsi que des avantages très importants en matière de maintien sur le territoire.

Selon le Ministère de la Justice, est un mineur non-accompagné (MNA) soit un mineur entré sur le territoire français sans être accompagné d'un adulte et privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, soit un mineur laissé seul sur le territoire français.²

En France, à rebours du principe fondateur d'interdiction des conflits d'intérêt, il n'est pas expressément interdit aux départements de confier le soin d'évaluer l'âge des migrants se prétendant mineurs à des associations ayant un intérêt à reconnaître cette minorité. En effet, l'ampleur des avantages qu'implique la reconnaissance de la minorité d'un migrant est telle qu'elle encourage notoirement la fraude.

Certains départements confieraient-ils l'évaluation de l'âge des MNA à des acteurs y ayant directement un intérêt idéologique ?

En croisant conventions départementales, rapports annuels d'activité, données DREES, tableaux statistiques de la mission nationale MNA et en contactant un à un l'ensemble des

¹ telle que définie par la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 et la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance

² <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/justice-mineurs/mineurs-non-accompagnes-mise-labri-evaluation-orientation>

départements concernés, l’Institut pour la Justice est parvenu au résultat selon lequel 9 départements confient l’évaluation de l’âge des migrants se prétendant mineurs non-accompagnés (MNA) à des associations idéologiquement favorables à l’accueil des migrants et donc en situation de conflit d’intérêt idéologique.

I. MNA : quel cadre juridique ?

A. Quel parcours ?

La protection des mineurs non accompagnés relève du champ de la protection de l'enfance et non d'un dispositif migratoire autonome. Aux yeux de la loi, **le MNA n'est pas d'abord un migrant, mais un enfant.**

Tout étranger en France se déclarant “*mineur non accompagné*” bénéficie ainsi d'un accueil provisoire d'urgence, durant lequel sa situation est évaluée. La loi confie expressément cette prise en charge aux conseils départementaux, dans le cadre de leur compétence d'aide sociale à l'enfance. Ils doivent ainsi procéder à l’évaluation de la minorité, l’évaluation de l'isolement, et la mise à l'abri de la personne concernée.³

Le parcours se construit en 5 étapes. À l'arrivée du MNA, le procureur de la République est immédiatement saisi et le département héberge la personne en urgence pour une durée censée être limitée à 5 jours⁴ (*1ère étape*). En réalité, la durée d'accueil avoisine plutôt 40 jours en pratique⁵, ce qui correspond à la durée moyenne de l'évaluation sociale. Ce qui signifie qu'une personne dont la minorité n'est pas établie bénéficie pendant près de 6 semaines d'une **prise en charge intégrale aux frais du contribuable départemental.**

Puis vient la phase d'évaluation à proprement parler (*2ème étape*), avant que le président du conseil départemental rende sa décision (*3ème étape*).

³ Ministère des Solidarités, Prendre en charge les mineurs non accompagnés, 2024 - <https://solidarites.gouv.fr/prendre-en-charge-les-mineurs-non-accompagnes>

⁴ Ministère de la Justice, *Mineurs non accompagnés : mise à l'abri, évaluation et orientation* ; Légifrance - Code de l'action sociale et des familles - article L.221-2-4

⁵ Delphine Bagarry, Avis n°276 sur le projet de loi de finances pour 2018 - Tome II - Solidarité, insertion et égalité des chances : Solidarité (commission des affaires sociales, 12 octobre 2017)

Pendant la durée de l'évaluation, afin de sécuriser juridiquement la prise en charge, le conseil départemental sollicite du procureur de la République une ordonnance de placement provisoire en application de l'article 375-5 du code civil. À l'issue de la décision, 2 voies s'ouvrent en cas de reconnaissance de la minorité et de l'isolement :

- une requête en assistance éducative auprès du juge des enfants, qui prolonge le placement jusqu'à la majorité dans le cadre du droit commun de la protection de l'enfance
- ou une requête aux fins d'ouverture d'une tutelle d'État auprès du juge aux affaires familiales, procédure habituellement réservée aux enfants orphelins

Lorsqu'un doute subsiste à l'issue de l'évaluation sociale, les magistrats peuvent ordonner des investigations complémentaires (expertises documentaires ou examens médicaux) mais cette hypothèse demeure rare en pratique, l'essentiel de l'appréciation reposant sur les conclusions de l'évaluation sociale, d'où l'importance capitale de l'impartialité de la structure en charge de cette évaluation.

À l'issue de cette décision, en cas de reconnaissance, le département saisit la Mission nationale MNA (mission contenue au sein de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la Justice) pour une orientation nationale (*4ème étape*). Le MNA est alors orienté vers un département d'accueil selon une clé de répartition fondée sur la population et les capacités d'accueil et quitte définitivement le département évaluateur (*5ème étape*). Typiquement, un MNA recueilli à Paris ou à Nice, pourra finalement être hébergé dans l'Oise ou la Saône-et-Loire.

Parcours de prise en charge des Mineurs Non Accompagnés (MNA)

1	MISE À L'ABRI	5 jours en principe, jusqu'à 40 jours en pratique
	Le procureur de la République est immédiatement saisi. Le département d'arrivée héberge la personne en urgence. Le président du département mandate une équipe d'évaluation.	
	ÉVALUATION	5 à 15 jours en pratique

2	Entretien approfondi, analyse documentaire, évaluation sociale et, en cas de doute persistant, examen osseux (sous contrôle judiciaire). L'évaluation est conduite soit en régie directe par les services du CD, soit par une association mandatée.	
3	DÉCISION DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL	<i>Notification dans les 5 jours</i>
	Le président du CD rend une décision de prise en charge ou de refus. En cas de refus, la personne peut saisir le juge des enfants.	
4	SAISINE CELLULE MMNA	<i>Si reconnaissance confirmée</i>
	Le département saisit la Mission Mineurs Non Accompagnés pour orientation nationale.	
5	ORIENTATION NATIONALE	<i>Variable</i>
	La MMNA oriente le MNA vers un département d'accueil selon la clé de répartition (population + capacité). Le MNA quitte le département évaluateur pour son département d'accueil définitif.	

⚠ **En cas de refus à l'étape 3** : la personne peut saisir le juge des enfants pour contester la décision du Conseil départemental.

B. Quels avantages pour un migrant étranger d'être considéré comme MNA plutôt qu'adulte ?

L'enjeu de la reconnaissance du statut de MNA est considérable. La minorité rend en effet l'accueil obligatoire et inconditionnel dans des conditions extrêmement favorables.

Cette décision **détermine l'ensemble du devenir juridique de la personne concernée**. Elle ouvre des droits substantiels dont ne bénéficie pas un majeur étranger en situation irrégulière et les ferme définitivement à celui qui en est débouté.

1. Un MNA reconnu bénéficie d'une prise en charge immédiate par le conseil départemental : hébergement, alimentation, scolarisation. Le président du conseil départemental devient son administrateur *ad hoc* pour toutes les procédures judiciaires et administratives. Depuis 2022, ces avantages peuvent être conservés jusqu'à 21 ans⁶.
2. Par ailleurs, il bénéficie de plusieurs avantages juridiques par rapport au majeur.

Comparaison mineur / majeur : droits et protections

Dimension	Arrivée après 18 ans (majeur)	Arrivée avant 18 ans (mineur)
Titre de séjour	Doit être en situation régulière dès l'entrée.	Pas de titre exigé pendant la minorité.
Éloignement (OQTF, expulsion)	OQTF théoriquement possible dès constat d'irrégularité.	Pas d'OQTF contre un mineur et impossibilité de placer le MNA en CRA.
Protection / prise en charge	Pas d'ASE, seulement dispositifs de droit commun (comme AME)	Assurance maladie et Complémentaire santé gratuite + suivi psychologique
Scolarisation et formation	Accès aux formations conditionné.	Droit intégral à la scolarisation + accès à des formations qualifiantes.
Ancrage et régularisation	Régularisation sur des fondements relativement restrictifs.	L'ASE accompagne l'obtention d'un titre de séjour ou droit d'asile + voies spécifiques de titre de séjour

Sur le plan du séjour, un MNA pris en charge **avant ses 16 ans** peut bénéficier, à sa majorité, d'une **carte de séjour** “vie privée et familiale” ⁷.

⁶ loi du 7 février 2022

⁷ CESEDA, art. L423-22

La différence de traitement est donc importante et se joue entièrement au moment de l'évaluation. C'est dire le poids de la décision et l'intérêt qu'ont certains à en influencer l'issue.

C. Comment est évalué l'âge ?

A cause des avantages qu'il permet, le cadre de l'évaluation de l'âge est rigoureusement défini par décret et repose sur un référentiel national, afin de garantir l'homogénéité des pratiques sur le territoire⁸. Mais ce dispositif présente de nombreuses failles dans les faits.

Premièrement, l'évaluation repose sur une **présomption de minorité** : en application du droit européen, toute personne se déclarant mineure est présumée comme l'étant, jusqu'à preuve du contraire.⁹ Le doute profite ainsi à la personne évaluée. Ce principe, aussi protecteur soit-il, crée mécaniquement une asymétrie : c'est au département de prouver la majorité, et non au déclarant d'établir sa minorité.

Ensuite, l'évaluation repose sur un **faisceau d'indices**. La décision du président du conseil départemental s'appuie sur :

- l'évaluation sociale conduite lors des entretiens,
- les documents d'état civil produits,
- les informations transmises par le préfet (existence d'une prise en charge antérieure dans un autre pays de l'UE, identification de la personne se disant MNA),
- et tout élément complémentaire pertinent (beaucoup de documents étant peu fiables).

L'examen osseux, souvent présenté comme un outil décisif, est en réalité strictement encadré¹⁰. Il ne peut être ordonné que par un juge, en cas de doute sérieux et persistant, après épuisement des autres éléments d'évaluation. Sa fiabilité est par ailleurs contestée : la marge d'erreur peut atteindre plusieurs années pour les individus proches de la majorité, ce qui en

⁸ Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016

⁹ CEDH, 21 juillet 2022, Darboe et Camara c/Italie - n°5797/17

¹⁰ Art. 388 Code Civil ; CC, Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019 ; Ministère de la Justice, Circulaire interministérielle du 25 janvier 2016

limite considérablement la portée probante¹¹, le doute profitant à la personne qui se dit mineure. **L'outil le plus objectif dont dispose le dispositif reste donc d'une fiabilité relative et est peu utilisé.**

Dans ces conditions, l'entretien social devient donc un élément central de l'évaluation de l'âge. L'évaluation est conduite soit par les services de l'ASE, soit par un service autorisé et contrôlé par le conseil départemental.

II. 9 départements externalisent l'évaluation de l'âge des MNA à des associations de plaidoyer pro-migrants

1. Nos résultats

Le cadre légal¹² n'impose aucun mode d'organisation aux conseils départementaux : **le choix appartient à chaque département.**

En croisant les données issues du rapport annuel d'activité 2024 relatif à la mission nationale MNA et celles issues du rapport DREES ASE 2023, l'Institut pour la Justice établit qu'en France métropolitaine, la majorité des départements conduit cette mission en régie directe, avec leurs propres services.

Mais nos recherches ont permis d'établir que des associations dont l'engagement est explicitement orienté vers la défense et l'accompagnement des migrants ont parfois en charge l'évaluation de l'âge des MNA (*voire carte ci-après*).

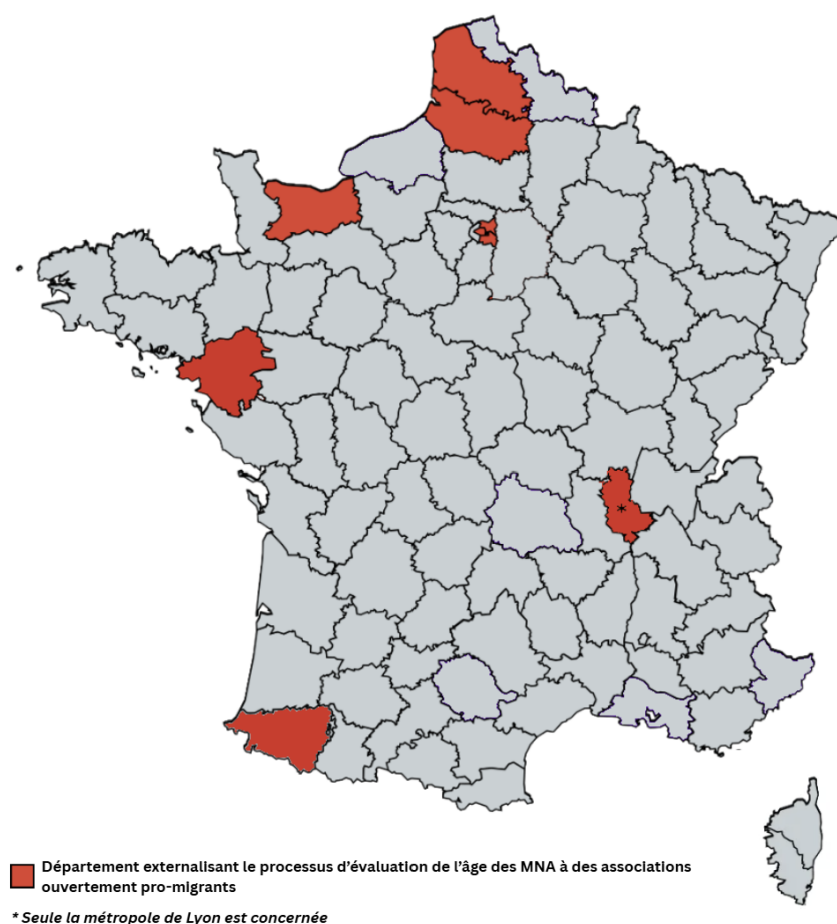
France Terre d'Asile est de loin l'opérateur le plus présent : elle intervient dans 6 départements (le Calvados, la Loire-Atlantique, Paris, le Pas-de-Calais, la Somme et le Val-de-Marne) à travers des dispositifs dédiés. **La Croix-Rouge française** opère en Seine-Saint-Denis via le dispositif PEMIE (toutefois, un appel à projets était lancé fin 2025, sans qu'aucune information publique ne permette de savoir quel opérateur l'avait remporté en juillet 2026).

¹¹ Haut Conseil de la santé publique, Avis relatif à l'évaluation de la minorité d'un jeune étranger isolé, 23 janv. 2014.

¹² article L221-2-2 CASF

Forum Réfugiés, engagée dans l'accompagnement des demandeurs d'asile depuis 1982, gère la CMAE de la Métropole de Lyon. Enfin, l'association **Isard-Cos** opère dans les Pyrénées-Atlantiques depuis 2013.

L'ensemble de ces associations **est chargé *a minima* d'alimenter le dossier de chaque MNA dès sa prise en charge**. Dès lors, le conseil départemental et l'autorité judiciaire n'ont, hors de tout doute sérieux, plus qu'à **se fonder sur le dossier remis par l'association mandatée**.



	Associations	Départements gérés
1	FTA	Calvados
2		Loire-Atlantique (en coopération avec Saint-Benoit-Labre)
3		Paris

4		Val de Marne
5		Somme
6		Pas de Calais
7	Forum réfugié - Cosi	Métropole de Lyon (et non département du Rhône)
8	La Croix-Rouge	Seine-Saint-Denis (Appel à projet en cours)
9	Association Isard-Cos	Pyrénées-Atlantiques

NB : Chacun de ces départements a été contacté par téléphone et par mail. Les informations présentées se basent sur leurs réponses ou, en l'absence de réponse, sur les informations disponibles publiquement.

2. Un parti pris idéologique revendiqué

Le biais idéologique de ces structures est bel et bien inscrit dans leurs principes directeurs. Leur objet même est de défendre les personnes qu'elles sont simultanément chargées d'évaluer.

Ainsi, France Terre d'Asile affiche sans ambiguïté sa vocation à “favoriser l'intégration des migrants” et à “accueillir, accompagner, protéger les mineurs isolés étrangers”. Forum Réfugiés - Cosi se donne pour mission d' “accompagner les étrangers dans l'exercice effectif de leurs droits et lutter contre les discriminations dont ils pourraient être l'objet”. L'association Isard-Cos, mandatée dans les Pyrénées-Atlantiques, se consacre explicitement à “recevoir et accompagner les réfugiés ainsi que les demandeurs d'asile pour faciliter leur intégration”. Et la Croix-rouge française réaffirme régulièrement, parmi ses priorités internationales, la défense et l'accompagnement des migrants.

Associations	Vocation/objet social	Source
France Terre d'Asile	- Favoriser l'intégration des migrants, et notamment des personnes régularisées, des bénéficiaires du regroupement familial, par toutes actions en faveur de l'accès à l'emploi, au logement et à l'apprentissage du français. - Accueillir, accompagner, protéger les mineurs isolés étrangers.	https://www.france-terre-asile.org/france-terre-d-asile/objet-social

Forum réfugié - Cosi	- Accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés de toute origines - Défense du droit d'asile - Promotion des conditions d'insertion des réfugiés en France et en Europe - Accompagnement des étrangers dans l'exercice effectif de leurs droits et lutte contre les discriminations dont ils pourraient être l'objet	https://www.pappers.fr/entreprise/forum-refugies-326922879
La Croix-Rouge	- Impartialité et inconditionnalité de l'aide à la migration - Fait partie des 5 priorités de l'association	https://www.croix-rouge.fr/dossiers/migrants-deplaces-refugies https://blogs.icrc.org/hdts/2022/06/15/les-5-priorites-du-mouvement-international-de-la-croix-rouge-et-du-croissant-rouge/
Association Isard-Cos	- Recevoir et à accompagner les réfugiés ainsi que les demandeurs d'asile pour faciliter leur intégration - offrir l'hébergement et le soutien aux individus faisant face à une grande précarité	https://www.pappers.fr/entreprise/fondation-cos-alexandre-glasberg-775657570

III. Un conflit d'intérêt problématique

1. Une absence de statistiques...

En l'absence de chiffres publics, il est impossible, en l'état des données actuelles, de savoir si les départements ayant externalisé l'évaluation ont un biais dans la reconnaissance de MNA.

Les facteurs expliquant cette impossibilité sont simples : le ministère de la Justice ne communique pas le nombre de MNA soumis à évaluation par département en prenant en compte le stock complet de MNA toute année confondue alors que l'hétérogénéité entre départements est massive.

Le cas de Paris et de la Seine-Saint-Denis est à cet égard frappant : ces 2 départements externalisent auprès d'associations de défense du droit d'asile et affichent pourtant les taux les plus bas de France métropolitaine, respectivement 5,9 % et 8,2 % en 2023. Ce paradoxe s'explique par leur rôle de point de transit migratoire, un effet de saturation des structures d'évaluation (sachant que la DEMIE traitait plus de 10 000 déclarations à Paris en 2023).

2. ... mais une configuration institutionnelle problématique

L'impossibilité d'apporter une preuve statistique directe ne clôt pas le débat car ce n'est pas uniquement l'effet mesuré qui pose problème, mais bien la configuration institutionnelle elle-même.

Si elle ne s'applique pas directement aux associations, la loi sur la déontologie des fonctionnaires offre un parallèle parlant. En effet, au sens de la loi de 2016 sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires, constitue un conflit d'intérêt *“toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions”*¹³.

Par ailleurs, comme le rappelle depuis longtemps la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁴, l'impartialité suppose une apparence d'impartialité, qui doit être “mise en scène”, selon l'adage de droit anglais *“justice must not only be done, it must also be seen to be done”*. Ainsi, le seul soupçon envers l'impartialité est problématique, quand bien même en réalité, les agents opèrent de façon impartiale dans leur for intérieur.

Confier l'évaluation de la minorité d'un migrant à **une association dont l'objet statutaire est la défense des droits des migrants crée un conflit d'intérêt objectif**. Peu importe son effet empirique sur les taux : une organisation chargée de défendre collectivement les migrants ne peut pas être tenue pour neutre lorsqu'elle instruit le dossier permettant de décider s'ils sont mineurs ou non (et donc s'ils bénéficieront des considérables avantages liés à la minorité, ou non). Le réseau d'associations jouent en outre un double rôle : certaines sont évaluatrices, d'autres accompagnatrices (dans le même département ou dans d'autres). Cette dualité tend structurellement au conflit d'intérêt.

Par ailleurs, si la compétence décisionnelle formelle appartient au président du Conseil départemental, réduire le rôle des associations à leur seule fonction évaluative serait inexact.

La distinction entre l'avis associatif et la décision du Conseil départemental n'est pas toujours clairement documentée dans les rapports départementaux. Il est donc difficile de mesurer la fréquence à laquelle le Conseil Départemental s'écarte de l'avis de l'association

¹³ LOI n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

¹⁴ CEDH, 1er oct. 1982, Piersack c. Belgique, n° 8692/79

mandatée. Comme nous l'a confié un magistrat spécialisé en justice des mineurs, **le département n'a souvent d'autre choix que de se fier au rapport établi par l'association. Et leur impact est donc central.**

Or, dès lors que l'association a instruit le dossier seule, la décision du président du Conseil départemental repose en grande partie sur les éléments qu'elle a sélectionnés et présentés. L'association instruit le dossier.

Ainsi, **l'argument du flux, souvent avancé pour justifier l'externalisation, n'est pas suffisant pour expliquer le choix de certaines associations.** Qu'un département sous forte pression migratoire ne dispose pas des effectifs ASE suffisants pour absorber un volume d'évaluations massif s'entend aisément, mais cette contrainte gestionnaire n'explique pas le choix de confier cette mission à des structures dont la raison d'être est précisément de défendre les personnes évaluées. Rien n'oblige un département à mandater Forum Réfugiés plutôt qu'une structure sans agenda ouvertement militant. Et en l'absence d'acteur potentiel sur le territoire, alors la régie directe devrait être choisie.

Conclusion

En 2023, la France a enregistré un nombre record de MNA confiés aux départements (+31 % *par rapport à 2022*), dans un contexte de progression structurelle des flux depuis deux décennies. Face à ces flux, plusieurs départements confient notamment l'évaluation de la minorité des MNA, conditionnant ainsi l'ensemble du devenir juridique de la personne concernée, à des associations dont la raison d'être est précisément de défendre les migrants. France Terre d'Asile, qui milite explicitement pour *“favoriser l'intégration des migrants”*, évalue leur âge dans 6 départements. Forum Réfugiés, dont la mission est d'*“accompagner les étrangers dans l'exercice effectif de leurs droits”*, instruit les dossiers dans la Métropole de Lyon. Ce choix organisationnel conscient et assumé par 9 départements pose question par les conflits d'intérêts idéologiques qu'il est susceptible de porter, d'autant qu'il est largement ignoré du grand public.

La pression migratoire peut justifier le recours à des opérateurs extérieurs, mais rien n'oblige un département à choisir France Terre d'Asile plutôt qu'une association de solidarité locale sans agenda militant. Le dispositif révèle ainsi une faille de conception documentée :

confier l'instruction des dossiers à des structures dont l'objet statutaire est la défense des personnes évaluées crée un conflit d'intérêts structurel que ni la loi, ni les marchés publics, ni les rapports officiels n'ont jusqu'ici jugé utile d'encadrer. Ces associations instruisent les dossiers sur lesquels le Conseil départemental statue, tandis que d'autres structures du même réseau militant orientent les dossiers rejetés vers les recours judiciaires.

Afin d'endiguer ces situations de délégation à des opérateurs ouvertement engagés dans la défense des politiques migratoires, il conviendrait de modifier le code de l'action sociale et des familles (art. L. 221-2-2 et s.) afin de circonscrire strictement le cercle des acteurs habilités à évaluer la minorité. L'évaluation devrait, par principe, relever des services départementaux, seuls à même d'offrir les garanties organiques d'indépendance et d'impartialité requises. À titre subsidiaire, elle pourrait être confiée à des structures privées dûment agréées, répondant à des exigences légales de neutralité : objet social centré sur la protection générale de l'enfance, exclusion de toute activité militante directement tournée vers la promotion ou la contestation des politiques migratoires, dispositifs internes de prévention des conflits d'intérêts. Une telle réforme permettrait de sécuriser juridiquement la procédure en alignant le choix des opérateurs sur les exigences d'impartialité, non seulement au sens subjectif, mais aussi dans son apparence extérieure.

Dans un domaine où le volume d'argent public est très conséquent (2 milliards d'euros en 2023), et où des intérêts économiques peuvent donc exister, où la stabilité de la société française est en jeu, l'impartialité des acteurs est fondamentale. Confier le contrôle à ceux dont l'objet est de défendre les contrôlés est au mieux, une faute de conception et au pire, un choix délibéré et coupable. Plus que **la crédibilité du dispositif lui-même, c'est la crédibilité de l'Etat aux yeux de ses citoyens qui en dépend.**