

Quand le département du Bas-Rhin établit des listes d'exclusion des jeunes étrangers de l'Aide sociale à l'enfance

par Jean-Luc Rongé

Des courriers adressés par le Conseil général du Bas-Rhin (président: Guy-Dominique Kennel, UMP) à des foyers hébergeant des mineurs isolés ou des jeunes majeurs étrangers nous sont revenus; ils présentent des similitudes de triste mémoire avec les listes de personnes exclues d'un service en raison de leurs origines.

Signées par Sabine Ischia, directrice de l'Enfance et de la Famille du département, ces lettres adressées aux foyers concernent des dizaines de jeunes proches de l'anniversaire de leurs 18 ans ou l'ayant atteint. Elles déclarent qu'«après étude des dossiers individuels de chaque jeune et arbitrage, je vous prie de trouver ci-dessous la liste des jeunes qui feront l'objet d'une fin de prise en charge d'ici fin 2012 ainsi que l'échéance»... échéance déjà atteinte pour nombre d'entre eux le 30 septembre 2012, soit dix jours après la date de ce courrier.

Si l'Aide accordée aux jeunes majeurs peut constituer une faculté pour le département, il n'empêche que son octroi ou son refus doit répondre à certains critères et respecter une procédure, ce qui ne semble pas être le cas d'une mesure ayant l'apparence d'être générale.

Afghans, Guinéens, Marocains, Bangladais, Congolais, etc., tous les jeunes visés par la décision de ne pas accorder d'aide «jeune majeur» ou de ne pas la prolonger ont cette particularité de ne pas être de nationalité française et d'être seuls en France. Ces jeunes ont été confiés à l'Aide sociale à l'enfance au titre de l'assistance éducative, ou placés sous la tutelle du président du Conseil général.

Une partie de ceux qui sont encore mineurs sont porteurs d'un «document de circulation pour étranger mineur», ce qui signifie que, dans leur cas, ils ont été confiés à l'ASE avant l'âge de 16 ans et que ce document leur a été délivré en raison «du caractère réel et sérieux du suivi de la formation, de la nature [des] liens avec la famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française»⁽¹⁾.

Certains sont des réfugiés «reconnus», d'autres attendent toujours que les autorités aient statué sur leur demande d'asile, d'autres encore ont vu cette demande rejetée. Nombre d'entre eux, ayant atteint ou à l'approche de l'âge de 18 ans, ont d'ores et déjà introduit une demande de carte de séjour⁽²⁾ qui est délivrée «de plein droit», dès lors que le jeune répond aux conditions fixées au paragraphe précédent.

Ces éléments établissent que ces jeunes ont entamé un sérieux parcours d'insertion scolaire ou professionnelle. Ils suivent un enseignement en seconde ou en première du lycée (BAC pro, techno ou CAP), préparent un BTS, sont en stage de formation, voire travaillent sous CDD. Dans les deux derniers cas, ils ont obtenu une autorisation de travail pour suivre un stage ou exercer un emploi⁽³⁾.

Nul ne peut ignorer qu'un abandon de prise en charge par le département compromettrait non seulement le suivi de leur formation, le début d'une carrière professionnelle et, par voie de conséquence, les chances de continuer à résider régulièrement en France⁽⁴⁾.

Le règlement départemental d'aide sociale du Bas-Rhin prévoit d'ailleurs dans les conditions de l'obtention de l'aide «jeune majeur» : «Peuvent être pris en charge, sur décision du président du Conseil général, les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt et un ans présents au service de l'aide sociale à l'enfance, qui sont en voie d'insertion professionnelle ou d'admis-

sion dans une structure spécialisée, qui, ne bénéficiant pas d'une prise charge antérieure, ne peuvent poursuivre leurs études ou leur apprentissage en raison d'une rupture familiale grave et faute de ressources personnelles et de créances alimentaires suffisantes»⁽⁵⁾.

De l'obligation à la faculté d'accorder une aide

Nul doute que le département a l'obligation d'apporter une aide aux enfants mineurs qui lui sont confiés au titre de l'assistance éducative ou de la tutelle. Celle-ci comporte «un soutien matériel, éducatif et psychologique (...); pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation (...)»⁽⁶⁾.

(1) Art. L.321-4 du Code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) renvoyant aux conditions pour l'obtention d'une carte de séjour temporaire «vie privée et familiale».

(2) Art. L.313-11, 2bis du CESEDA.

(3) Art. L.313-15 du Code du travail : «Lorsque l'autorisation de travail est demandée en vue de la conclusion d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation, la situation de l'emploi ne peut être opposée à la demande d'un étranger qui a été pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance mentionné à l'article L. 221-1 du Code de l'action sociale et des familles avant qu'il ait atteint l'âge de seize ans et qui l'est toujours au moment où il présente sa demande.

La situation de l'emploi ne peut être opposée lorsque l'autorisation de travail est demandée par un étranger confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, dès lors qu'il satisfait les conditions fixées à l'article L. 313-15 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour obtenir la carte de séjour temporaire prévue au 1° de l'article L. 313-10 du même code et portant la mention «salarié» ou la mention «travailleur temporaire».

(4) Art. L.313-15 du CESEDA : «À titre exceptionnel et sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue au 1° de l'article L. 313-10 portant la mention «salarié» ou la mention «travailleur temporaire» peut être délivrée, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, à l'étranger qui a été confié à l'aide sociale à l'enfance entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui justifie suivre depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle, sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de cette formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française. (...)».

(5) Règlement départemental d'aide sociale, n° 123.351, p. 30.

(6) Art. L.221-1, 1° et 4° du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

On rappellera que le bénéfice des prestations de l'Aide sociale à l'enfance est accordé aux personnes sans avoir égard à leur nationalité, leur situation administrative, notamment à la régularité de leur séjour⁽⁷⁾. D'ailleurs, «il résulte de l'article 3 du Code civil que les dispositions relatives à la protection de l'enfance en danger sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quelle que soit leur nationalité ou celle de leurs parents»⁽⁸⁾. Ce sont des **lois de police**, quelles que soient les conditions dans lesquelles les enfants se trouvent sur le territoire.

En l'espèce, le **règlement départemental d'aide sociale du Bas-Rhin** contient une disposition illégale relative à l'octroi de l'aide aux jeunes majeurs : «Le demandeur doit être bénéficiaire de toute pièce d'identité ou titre de séjour l'autorisant à résider sur le territoire français».

À l'égard des **mineurs isolés étrangers**, il convient chaque fois de rappeler que le législateur a expressément prévu à leur intention: «La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge»⁽⁹⁾.

Parmi les missions de l'ASE, ce «soutien» se poursuit également à l'égard des **mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre»**⁽¹⁰⁾. **Il ne s'agit pas que d'une simple faculté**, puisque cette obligation est inscrite parmi les missions de l'ASE. Les services du Conseil général ont dès lors pour «mission» d'étudier les conditions dans lesquelles les mineurs émancipés et les majeurs de moins de 21 ans se trouvent, et de considérer si les difficultés auxquelles ils sont confrontés sont «susceptibles de compromettre gravement leur équilibre».

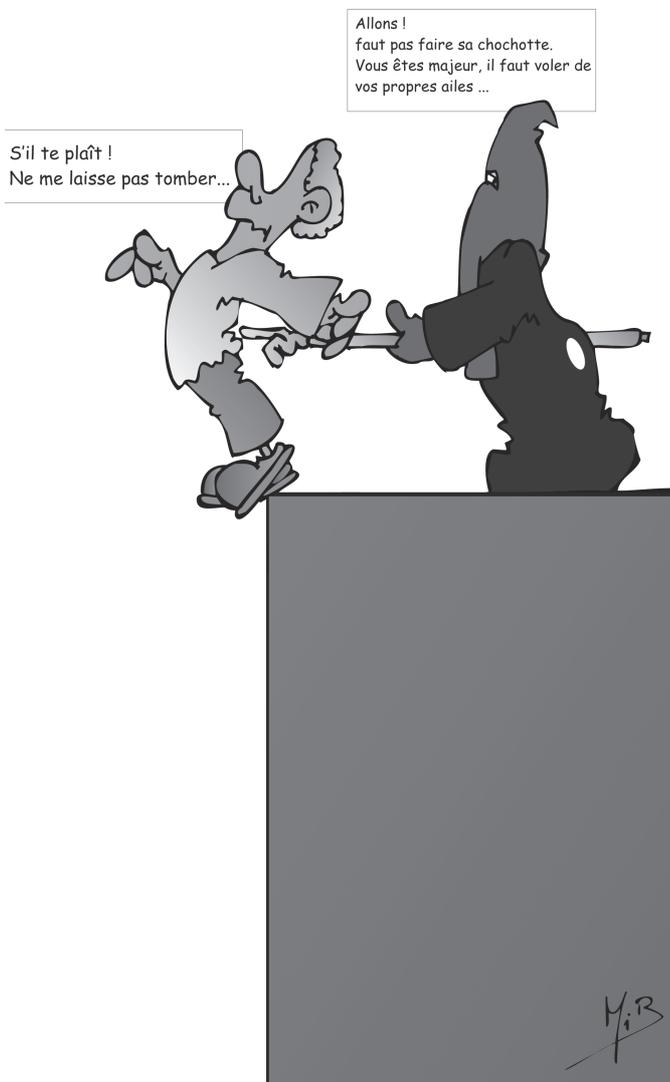
Répondant à une question d'une députée, la secrétaire d'État chargée de la santé s'est exprimée en ces termes : «La mise en place des contrats jeunes majeurs par les départements constitue un **outil essentiel d'aide apportée au moment de la sortie du dispositif de protection de l'enfance et jusqu'à 21 ans.** (...) Au 31 décembre 2011, plus de 17.000 jeunes majeurs étaient ainsi pris en charge par l'aide»⁽¹¹⁾.

Par ailleurs, s'agissant de l'**aide à domicile** dans le cadre des prestations de l'ASE, celle-ci «peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de vingt et un ans, confrontés à des difficultés sociales»⁽¹²⁾. Cette faculté d'accorder cette aide paraît laisser une plus grande latitude au service départemental.

Le Code paraît donc exercer une distinction entre les majeurs. À la lecture des textes, cette latitude ne peut s'étendre à l'égard de ceux qui sont «confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre» à l'égard desquels le département ne pourrait se soustraire à sa mission qui peut d'ailleurs consister en un maintien d'hébergement dans un foyer et une prise en charge éducative, qui constituent des aides bien différentes d'une «aide à domicile» qui, toutefois, comprend également une prestation éducative.

Décision et pertinence

On s'étonnera que le service de l'ASE du Conseil général du Bas-Rhin notifie les décisions de ne pas poursuivre leurs prestations à l'égard des jeunes étrangers atteignant l'âge de 18 ans aux foyers d'hébergement, sans avoir averti personnellement les éventuels demandeurs d'aide. À l'exception de certaines demandes de poursuite de l'aide au-delà de l'âge de la majorité, la plupart des jeunes encore mineurs n'avaient pas encore introduit de demande de «contrat jeune majeur».



À l'égard des prestations «jeunes majeurs», «le président du Conseil général ne peut agir **que sur demande des intéressés** et lorsque ces derniers éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants»⁽¹³⁾.

À cet égard, le **règlement départemental d'aide sociale du Bas-Rhin précise d'ailleurs**: «La réadmission ou l'admission doit faire l'objet d'une **demande écrite de l'intéressé**. Un rapport est établi par le travailleur social du service de l'aide sociale à l'enfance chargé du suivi, soit par les services sociaux compétents.

Toute demande doit être justifiée par la poursuite d'objectifs précis»⁽¹⁴⁾.

On peut déjà conclure que le département ne s'est pas soucié de l'individualisation de l'aide «jeune majeur» et a pris **une mesure**

(7) Art. L.111-2 CASF : «Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations: 1° des prestations d'aide sociale à l'enfance».

(8) Cass. crim., 4 novembre 1992, numéro de pourvoi: 91-86938; Bull. crim., 1992, n° 355 p. 986. L'article 3, alinéa 1^{er}, du Code civil dispose: «Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire».

(9) Art. L.112-3, final du CASF introduit par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (art. 1, 1).

(10) Art. L221-1, 1^{er}, final du CASF.

(11) Assemblée nationale, question n° 100683, Mme Marin Christine (UMP); réponse publiée au J.O. le 8 mai 2012, p. 3618.

(12) Art. L222-2, al. 4, du CASF qui précise en son al. 1^{er} que «L'aide à domicile est attribuée (...) lorsque la santé de [l'enfant], sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes».

(13) Art. R221-2, al. 3, du CASF.

(14) Règlement départemental d'aide sociale, n° 123.352, p. 31.

d'ordre général, ce qui va à l'encontre des principes élémentaires de la procédure d'octroi d'une aide sociale.

Le Code précise d'ailleurs : «*Toute personne qui demande une prestation prévue au présent titre ou qui en bénéficie est informée par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal*»⁽¹⁵⁾.

Cette disposition suppose que le demandeur d'aide doit **être entendu** par les services, le Code précisant : «*[la personne] peut être accompagnée de la personne de son choix, représentant ou non une association, dans ses démarches auprès du service. Néanmoins, celui-ci a la possibilité de proposer également un entretien individuel dans l'intérêt du demandeur*»⁽¹⁶⁾.

Outre l'individualisation de la décision, **l'exigence de motivation** est également rappelée, ainsi que sa notification à la personne avec mention des voies de recours⁽¹⁷⁾ et le droit d'accès aux dossiers et documents administratifs⁽¹⁸⁾.

Si le président du Conseil général, disposant d'un **pouvoir d'appréciation**, n'est pas tenu d'accorder ou de maintenir le bénéfice de la prise en charge et peut fonder sa décision sur d'autres critères que la disposition légale, ceux-ci demeurent toutefois sous le contrôle du juge administratif⁽¹⁹⁾. **La pertinence** d'un refus d'aide demeure ainsi sous contrôle.

Récemment, **le Tribunal administratif de Paris**, statuant en référé, s'est prononcé sur la suspension de la décision de refus d'aide «*jeune majeur*» prise par le maire de Paris, agissant en qualité d'autorité départementale. Le Tribunal a retenu dans ses attendus que ce refus motivé par le caractère récent de l'accueil du jeune alors qu'il était mineur qui «*n'avait pas permis de construire un projet d'insertion sociale et professionnelle adapté et pérenne*», était entaché «*d'une erreur manifeste d'appréciation, est de nature à créer un doute sérieux sur la légalité du refus*»⁽²⁰⁾.

En l'espèce, ce jeune étranger isolé, pris en charge alors qu'il était mineur par le département des Hauts-de-Seine, puis par le département de Paris, étant inscrit aux cours dans un lycée et s'appêtant à suivre une formation devant le mener à un CAP, se serait vu interdire la poursuite de tout projet d'insertion... et de régularisation de son séjour en France. Le juge administratif a admis la condition d'urgence ainsi que le doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus, en a suspendu les effets et fait injonction au département de réexaminer la situation du jeune.

Les recours

S'agissant de décisions de l'autorité départementale, seules les juridictions administratives sont compétentes. Comme on vient de le voir, la voie du référé permet l'examen dans l'urgence des décisions pouvant mener à un préjudice immédiat.

Les jeunes majeurs, disposant de la capacité d'agir, peuvent s'adresser directement au tribunal administratif du ressort, en déposant **une requête en suspension**, accompagnée nécessairement d'une requête en annulation⁽²¹⁾.

Il existe une autre procédure en référé permettant un examen dans les 48 heures, motivée par **l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale**⁽²²⁾. Toutefois, l'admission de cette violation par les juridictions est plus rare et, bien souvent, ces requêtes sont considérées comme irrecevables. En l'espèce, une requête pourrait être admise dès lors que la décision de refus s'assimilerait à un traitement humiliant ou dégradant⁽²³⁾.

Ceux qui sont encore **mineurs d'âge** et dont la décision de refus est susceptible de causer un préjudice à court terme, étant donné la proximité de l'anniversaire de leurs 18 ans, doivent être représentés

pour introduire un recours, sous peine de voir celui-ci considéré comme irrecevable⁽²⁴⁾.

S'agissant de ceux qui ont été confiés à l'Aide sociale à l'enfance par le juge des enfants, il convient de rappeler que le département n'exerce pas de représentation légale à leur égard. Étant mineurs isolés, ils ne disposent pas d'autres représentants (parents, tuteur) en France et devraient s'adresser au **juge des tutelles** pour pouvoir engager une action à l'encontre du département⁽²⁵⁾. La complexité de la procédure et le manque de volonté des juridictions à ouvrir la tutelle rendent souvent cette voie impraticable.

Plus cocasse est la situation des **mineurs d'âge placés sous la tutelle du président du Conseil général**. La difficulté réside à convaincre son représentant légal d'engager une action contre lui-même. La solution de cette difficulté réside dans l'article 388-2 du Code civil⁽²⁶⁾. L'article 389-3 du même Code précise que **l'administrateur ad hoc** est désigné par le juge des tutelles ou, à défaut, s'agissant de l'urgence – ce qui le cas d'une procédure en référé – d'office par le juge saisi de la cause⁽²⁷⁾.

Quoi qu'il en soit, la décision du département du Bas-Rhin est susceptible d'être censurée par les juridictions administratives si le Conseil général ne prend pas la décision de revenir sur cette décision générale et particulièrement discriminatoire.

(15) Art. L.223-1, al. 1^{er} du CASF.

(16) Art. L.223-1, al. 2, du CASF.

(17) Art. R.223-2 CASF : «Les décisions d'attribution, de refus d'attribution, de modification de la nature ou des modalités d'attribution d'une prestation doivent être motivées.

Leur notification doit mentionner les délais et modalités de mise en œuvre des voies de recours».

(18) Art. R.223-1, 3^o, du CASF.

(19) C.E., 26 février 1996, n° 155639, s'agissant de l'examen par la juridiction administrative de la pertinence du retrait de l'aide «jeune majeur» à une jeune qui «avait été, sans justification sérieuse, absente à trois reprises du lycée où elle était scolarisée».

(20) T.A. Paris, 19 juillet 2012, n° 121106219, reproduit p. 53.

(21) Art. L.521-1 du Code de la justice administrative : «Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision».

(22) Art. L.521-2 du Code de la justice administrative : «Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures».

(23) C.E., 10 février 2012, M. F..., n° 356456; JDJ, n° 314, avril 2012, p. 58, s'agissant de l'hébergement d'urgence dont la décision de refus «entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée».

(24) C.E., référé, 30 décembre 2011, n° 350458 et le commentaire de J.-P. ALAUX et S. SLAMA, «Le Conseil d'État se moque des mineurs isolés...», JDJ, n° 312, février 2012, p. 55.

(25) Art. 390 du Code civil : «La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale»; art. 373 CC : «Est privé de l'exercice de l'autorité parentale le père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause».

(26) «Lorsque, dans une procédure, les intérêts d'un mineur apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux, le juge des tutelles dans les conditions prévues à l'article 389-3 ou, à défaut, le juge saisi de l'instance lui désigne un administrateur ad hoc chargé de le représenter.»

(27) Art. 389, al. 2, du Code civil : «Quand ses intérêts [de l'administrateur légal] sont en opposition avec ceux du mineur, il doit faire nommer un administrateur ad hoc par le juge des tutelles. À défaut de diligence de l'administrateur légal, le juge peut procéder à cette nomination à la demande du ministère public, du mineur lui-même ou d'office».