

# Les départements et les mineurs isolés

par Claude Roméo\*

*C'est une longue histoire qui commence dans les années 90, peu de temps après l'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant qui prévoit : «les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations Unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accorder, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit»<sup>(1)</sup>.*

*Plus récemment, c'est la résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne qui demande «d'accorder une attention particulière aux mineurs non-accompagnés et à ceux séparés de leurs parents arrivant sur le territoire de l'Union par voie d'immigration irrégulière et souligne l'obligation des États membres de leur fournir assistance et une protection spéciale; demande à toutes les autorités - locales, régionales, nationales - et aux institutions européennes, de coopérer de manière assidue pour protéger ces enfants de toutes les formes de violence et d'exploitation, d'assurer la désignation sans délai d'un tuteur, de leur fournir une assistance juridique, de rechercher leur famille et d'améliorer leurs conditions d'accueil, par le biais d'un logement approprié, d'un accès facilité aux services de santé, d'éducation et de formation, particulièrement s'agissant de l'enseignement de la langue officielle du pays d'accueil, de la formation professionnelle et d'une complète intégration dans le système scolaire (...)»<sup>(2)</sup>.*

Ces deux textes, à vingt ans d'intervalle, résument l'évolution lente de la mise en place d'un véritable statut des mineurs isolés étrangers en France, mais aussi en Europe. Parfois, les réponses ministérielles aux inquiétudes des Conseils généraux relèvent de bonnes blagues «marseillaises», comme on aime en raconter sur le Vieux Port.

Ainsi, en 1996, le département de la Seine-Saint-Denis, qui reçoit les mineurs isolés arrivant par l'aéroport de Roissy qui, selon les responsables de la Police aux frontières, représentent 95% des mineurs arrivant par voie aérienne sur le territoire français, s'inquiète auprès du ministre de l'intérieur de l'époque, Charles Pasqua sur le fait :

- que les enfants ne disposent pas de lieu d'accueil spécifique en zone d'attente, sont laissés avec les majeurs, les exposant à des risques graves (à ce jour, la situation des enfants âgés de plus de 13 ans est toujours identique);
- que la majorité des mineurs mis en liberté à la suite d'une demande d'asile sont confiés à 60% à l'aide sociale à l'enfance;

- qu'il n'existe pas de bilan systématique pour ces enfants à leur arrivée;
- que le Conseil général s'inquiète du transfert de charges financières supportées par la Seine-Saint-Denis et demande, au nom d'une égalité, que l'État assure dans le cadre de ses compétences en matière d'aide aux demandeurs d'asile, la prise en charge des mineurs isolés.

Le ministre de l'intérieur, Charles Pasqua, dans une réponse brève, écrit : «*que les avantages liés à l'implantation d'un aéroport international compensent largement les inconvénients de l'accueil des mineurs isolés*». Sans commentaire !

## Une longue bataille de 1999 à 2009

Devant le refus renouvelé de l'État en 1999, le président du Conseil général de Seine-Saint-Denis décida d'appliquer l'article 87 du code de la famille et de l'action sociale qui prévoit que lors d'arrivées exceptionnelles, sur décision de l'État, celui-ci rembourse les frais de prise en charge des mineurs accueillis par le Conseil général<sup>(3)</sup>. Un titre de recette de 4 355 329 francs (663 962,60 euros) fut émis à l'encontre du budget de l'État (hors frais de sortie, argent de poche, de déplacement ou de loisir).

L'État prit la décision d'ouvrir le CAOMIDA (Centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés deman-

\* Chargé de mission à France Terre d'Asile, ancien directeur de l'enfance et de la famille de Seine-Saint-Denis.

(1) CIDE, art. 22, 2.

(2) Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008 (2007/2145(INI)), n° 100.

(3) Devenu art. L.228-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : «Une convention signée entre le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général fixe les conditions dans lesquelles les mineurs accueillis sur le territoire national à la suite d'une décision gouvernementale prise pour tenir compte de situations exceptionnelles sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance. Les dépenses en résultant pour le département sont intégralement remboursées par l'État».

deurs d'asile) géré par France Terre d'Asile : 30 places dont 15 furent réservées à la Seine-Saint-Denis, devant l'augmentation des mineurs arrivant en France.

La Police aux frontières de Roissy indiquait que sur 1 200 mineurs en zone d'attente, 60% ne le seraient pas, après examen de l'âge osseux qui, on le sait, présente une marge d'erreur d'un an et demi à deux ans, un chiffre important quand nous savons bien que l'essentiel des mineurs déclarent en général avoir entre 16 et 17 ans.

Devant la volonté des départements de l'Île-de-France de refuser la prise en charge des mineurs isolés, une rencontre eut lieu en mai 2000, pour la première fois, avec le ministre de la famille et de l'enfance, **Ségolène Royal**, avec trois propositions :

- la création d'une zone spécifique pour les mineurs, lieu de bilan, de protection, pour préparer leur sortie en veillant à procéder à une évaluation et orienter les décisions à prendre en lien avec le juge des enfants;
- l'ouverture d'un lieu d'accueil d'urgence financé par l'État;
- un bilan systématique et un entretien avec un travailleur social.

À la même période, le premier ministre créa la fonction de défenseur des enfants, qui va être occupée par **Claire Brisset** qui, dès son premier rapport, le 20 novembre 2000<sup>(4)</sup>, va consacrer une partie importante à la critique des conditions d'accueil de ces mineurs par la France. Elle reprendra l'essentiel des revendications des départements.

En 2001, ce sera l'ouverture de ZAPI III, la nouvelle zone d'attente de Roissy Charles de Gaulle qui comportera une structure spécifique pour les mineurs, sans cependant que celle-ci soit séparée de la zone des majeurs.

D'autre part, la décision d'ouverture d'un centre d'urgence fut prise par l'État qui, après avoir programmé ce service en Seine-et-Marne, ouvrira à Taverny (Val d'Oise).

En septembre 2002, se mit en place le programme «*Rues de Paris*», autrement appelé «*dispositif Versini*», qui s'appuie sur le travail d'associations spécialisées auxquelles sont fixées des missions précises et complémentaires (maraude de jour et de nuit, hébergement d'urgence), articulées autour de trois axes principaux :

- le repérage : accroche des jeunes, mise en confiance, accueil de jour. Il s'agit

d'un premier sas pour l'entrée des jeunes dans le dispositif;

- la mise à l'abri d'urgence (75 places);
- l'accompagnement vers le droit commun (la protection de l'enfance).

Cette structure bénéficie d'un financement de l'État de 2,7 millions d'euros. Elle ne sera toutefois pas étendue à l'ensemble de l'Île-de-France au travers d'une plateforme régionale réclamée par les conseils généraux de la région.

Il faudra attendre 2003, compte tenu de l'augmentation de l'arrivée des mineurs isolés, en particulier de l'Europe de l'Est et d'une protestation unanime des conseils généraux d'Île de France, pour que le ministre des affaires sociales, **Jean-Louis Borloo**, confie une mission au préfet de région, **Bertrand Landrieu** qui, après plusieurs mois de consultations avec les principaux acteurs, adressa un rapport qui ne fera l'objet d'aucune suite<sup>(5)</sup>. Il préconisait :

- la création d'un «*sas d'accueil, d'évaluation et d'orientation*» des mineurs, quelque soient les modalités d'entrée sur le territoire, qui doit être piloté par l'État, compte tenu qu'il convient d'organiser une coordination interministérielle de plusieurs services : police, justice, affaires sociales, affaires étrangères;
- à l'issue de la période d'évaluation qui doit se situer à environ six mois, il est estimé que la situation du mineur justifie d'un accueil sur le territoire français. La prise en charge peut être assurée par les services départementaux au titre de l'enfance en danger.

## Depuis la réforme de la protection de l'enfance

Plus récemment, le 5 mars 2007, la loi réformant la protection de l'enfance indique : «*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*»<sup>(6)</sup>. Cela va donner lieu à une interprétation rapide des services de l'État qui considèrent que dorénavant les mineurs isolés doivent être pris en charge dès leur arrivée sur le territoire par les conseils généraux.

Outre qu'une telle interprétation semble abusive, il est important de souligner que l'État s'était engagé à verser 1,5 millions d'euros aux conseils généraux pour la mise en œuvre de cette loi. Et, à ce jour, cela reste un projet non concrétisé par un premier versement.

D'autre part, la loi du 5 mars 2007 ne remet nullement en cause le rapport Landrieu sur le fait que la période d'évaluation doit être conduite par les services de l'État, compte tenu de la nécessaire coordination interministérielle.

C'est pourquoi est mal ressentie l'attitude de la DGAS ou de la DDAS de Paris, qui pourtant ne participent qu'à 10% des dépenses engagées par la Ville, comme le reconnaissait **Philippe Coste**, directeur de la DDAS au colloque du 28 juin 2008 organisé par la défenseur des enfants. Prendre prétexte de la loi du 5 mars 2007, cela semble justifier le recours engagé au Conseil d'État par le Conseil général de Seine-Saint-Denis pour demander la publication d'un décret sur l'accueil des mineurs isolés étrangers.

Il est urgent que s'ouvre rapidement des discussions entre l'État et les conseils généraux, comme l'a proposé le ministre **Éric Besson**, au travers d'un groupe de travail qui devrait rendre ses conclusions à la fin juillet, mais qui, pour l'instant, ne s'est pas réuni, n'a pas fixé sa composition ni ses objectifs. Est-ce encore un effet de communication ou de désaccord entre les différents ministres que le soir où la ministre **Christine Boutin** annonçait le financement pérenne du lieu d'accueil d'urgence de Taverny, Madame **Nadine Morano**, secrétaire d'État à la famille, annonçait qu'elle financerait des actions dans les Bouches du Rhône ? Y a-t-il un pilote dans l'action gouvernementale ?

Il devient primordial, alors que nous marquerons bientôt le vingtième anniversaire de la Convention des droits de l'enfant, que la France se dote d'une politique digne en faveur des mineurs isolés. Cela passe par la création d'une plateforme régionale de prise en charge et par l'élaboration d'un statut européen des mineurs isolés ou non-accompagnés.

(4) *Défenseur des enfants, Rapport annuel, année 2000*, p. 68-76.

(5) *On peut trouver ce rapport du préfet Landrieu sur <http://www.anafe.org/doc/mineurs/rapport-idf.html>*

(6) *Art. L. 112-3 CASF.*