

## *La loi ne précise pas le partenariat nécessaire entre les départements et l'État sur la prise en charge*

# À Paris : vers une protection immédiate des mineurs isolés étrangers : protéger d'abord et vérifier ensuite !

par Jean-Luc Rongé

«Pour ne prendre que deux exemples de cette triste réalité, à Calais comme à Paris, des dizaines de mineurs étrangers, surtout afghans, mais aussi notamment irakiens, iraniens ou somaliens, errent en permanence et depuis des années dans les rues sans faire l'objet de la moindre prise en charge publique. Grosso modo, les Aides sociales à l'enfance (ASE) ferment les yeux ou, quand elles sont contraintes de les ouvrir, opposent mille arguments à ce qui est pourtant l'évidence : ces mineurs relèvent de l'obligation de protection de l'enfance en danger.

Quant à l'État, pourtant chargé par la loi de décentralisation du contrôle de la légalité, il affecte une bienveillante neutralité, se contentant, par l'entremise des directions départementales de l'action sanitaire et sociales (DDASS), d'attribuer, aux moments les plus froids seulement, un peu de menue monnaie pour quelques mises à l'abri temporaires. En blanchissant ainsi la violation de la loi par les Conseils généraux, l'État cherche aussi à préserver l'invisibilité du problème qui serait menacée s'il advenait des accidents et, accessoirement, à annihiler les intentions initiales de ceux qui, parmi ces jeunes, auraient sollicité l'asile dans d'autres conditions»<sup>(1)</sup>.

*Les comptes-rendus du collectif des exilés du X<sup>ème</sup> arrondissement de Paris font état du désappointement des jeunes errant dans la ville sans disposer du soutien que devraient leur apporter les dispositifs mis en place pour les «mettre à l'abri» et les «accueillir» : «Le nombre de places dans les hôtels lui n'a pas évolué et les acteurs du dispositif refusent toujours d'adapter l'accueil des jeunes à la réalité. Le problème viendrait du délai de prise en charge par l'ASE et du délai nécessaire à la prise de l'ordonnance de placement provisoire par les juges pour enfants. Des jeunes restent donc dehors sans que cela ne gêne personne, (...)»<sup>(2)</sup>.*

*Que le bilan soit aussi catastrophique ou qu'il soit plus nuancé, on ne peut souhaiter améliorer la situation à bref délai qu'en faisant appel au dispositif prévu par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui maintient la protection des jeunes majeurs prévue jusqu'à 21 ans et y intègre précisément les mineurs isolés<sup>(3)</sup>.*

La protection des mineurs isolés étrangers est affirmée exclusivement dans le seul article L.112-3 alors que la protection des jeunes majeurs est reprise dans le nouvel article L221-1 du CASF qui définit les missions de l'Aide sociale à l'enfance, service non personnalisé du département.

La loi ne précise pas le partenariat nécessaire entre les départements et l'État sur la prise en charge des mineurs isolés. La réforme de la protection de l'enfance, réaffirmant par le texte la responsabilité du conseil général à l'égard de ces enfants, n'a pas clarifié cet aspect de

la décentralisation de l'action sociale. La loi ne dit pas non plus que la prise en charge des mineurs isolés étrangers doit exclusivement relever des départements.

(1) Lettre ouverte sur les mineurs étrangers isolés (Collectif de soutien des exilés du 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, Collectif de soutien d'urgence aux réfugiés, FASTI, GISTI, MRAP, RESF, CIMADE, Syndicat de la magistrature), 12 février 2007.

(2) Compte rendu des maraudes du Collectif de Soutien des Exilés du 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, juillet 2008; [www.exiles10.org](http://www.exiles10.org)

(3) Ainsi, le chapitre II du titre 1<sup>er</sup> du livre 1 du code de l'action sociale et des familles est complété par un article qui fonde l'intervention des pouvoirs publics dans l'exercice de la protection de ces mineurs. L'article L.112-3 annonce que la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives en mettant en place des interventions adaptées mais ajoute que : «ces interventions peuvent être également destinées à des majeurs de moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. 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».

## La situation de danger reste préoccupante pour ces jeunes

Ne pouvant être considérés comme «attachés» à un territoire particulier, l'État devrait, sans ambiguïté, assumer sa part de responsabilité (4).

De fait l'organisation de la prise en charge de ces mineurs à l'échelle du territoire français reste peu harmonisée et les mineurs étrangers à leur arrivée en France restent victimes des frontières institutionnelles (5), ceci d'autant plus que l'État tarde à publier les décrets de mise en œuvre de la loi (6) et que les engagements du gouvernement précédent de compenser «à l'euro près» la charge supplémentaire n'ont pas été tenus.

### Le partenariat à Paris

Ces jeunes se distinguent selon leurs origines, les raisons de leur exil et les attentes qu'ils peuvent avoir en matière d'éducation et d'intégration sur le territoire national. Actuellement, ces mineurs sont en grande majorité originaire d'Afghanistan.

Aujourd'hui, un partenariat «technique» existe entre le département de Paris et les principales associations représentées par *France Terre d'Asile* et *Enfants du Monde Droits de l'Homme*. Leur action de «maraude» et de «mise à l'abri» est prise en charge par le protocole conclu avec l'État (la DDASS), dans le cadre du dispositif dit «Versini». Le partenariat avec l'ASE pour la prise de relais par la protection de l'enfance n'est solide que grâce à la collaboration des acteurs de terrain qui, ensemble, ont su faire évoluer leurs articulations et leurs savoir-faire dans ce domaine complexe de prise en charge préliminaire.

Cela n'empêche pas que la situation de danger reste préoccupante pour ces jeunes qui continuent d'arriver nombreux. Depuis le vote de la loi du 5 mars 2007 – et de la disposition qui leur est destinée – leur protection immédiate devrait être, plus qu'autrefois encore, un objectif partagé des différents acteurs.

Dans la pratique, on doit bien constater des retards de prise en charge, fréquemment liés à des difficultés d'articulation et en particulier autour de la vérification de minorité qui fragilisent la mission des associations et de l'Aide sociale à l'en-



fance. Si ces difficultés ne relèvent pas seulement d'un niveau technique, elles appellent vigilance et solidarité entre l'État et les départements alors que des craintes subsistent sur la pérennité du système impliquant l'État à Paris.

Par extension cette vigilance et cette solidarité doit concerner tous les acteurs qui interviennent dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

### Comment ces délais sont ils générés ?

Les jeunes eux-mêmes parfois ne mesurent pas encore la situation de danger dans laquelle ils sont. Ils ne mesurent

pas les dimensions légales et obligatoires du dispositif de protection de l'enfance. Ils ont besoin de temps pour prendre confiance en un système qui n'est pas toujours compréhensif et réactif à leurs difficultés. L'exemple le plus parlant est celui de ces très jeunes Afghans qui arrivent et qui, quelques jours après quittent le territoire pour se rendre en Angleterre, en Suède ou en Norvège, sans que l'ASE ait eu le temps de les rencontrer. De plus ces jeunes qui bien souvent n'ont aucun document d'identité – ou un acte d'état civil que les autorités considèrent comme peu probant – ont besoin de temps pour prouver leur minorité, prendre contact avec leur famille pour se faire envoyer leurs papiers.

(4) «Une fois encore, le financement de l'extension des compétences sociales des départements n'est pas assuré. Alors que les charges supplémentaires sont estimées à 150 millions d'euros au plan national, le gouvernement ne s'est engagé à financer que 30 millions d'euros, et encore par prélèvement sur les ressources de la CNAF. Il est dommage que ce texte n'ait pas clarifié les règles de prise en charge de l'accueil des mineurs étrangers» (communiqué de Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France du 15 janvier 2007, à propos de la réforme de la protection de l'enfance). Les travaux d'un séminaire de l'École nationale d'administration s'approchent de la même conclusion : «Dans ce cadre, l'État doit financer les mesures spécifiques aux mineurs étrangers isolés pendant la durée de l'évaluation comme le recours aux interprètes, psychologues spécialisés, les enquêtes sociales et internationales, les activités socio-éducatives. Il doit en outre former, le cas échéant, des fonctionnaires de la PJJ pour mettre en œuvre certaines mesures. Le financement de l'hébergement en foyer doit revenir au département» (ENA, Promotion 2005-2007 «République», ENA, Séminaire relatif à «L'enfant» Groupe n° 2 : «la protection des mineurs les plus vulnérables la grande pauvreté, l'extranéité, la traite», p. 21-22).

(5) Enquête : Mineurs étrangers isolés, Victimes des frontières institutionnelles ? Sandrine Martinez - le journal de l'action sociale (JAS) – janvier 2008.

(6) Voy. D. Simonnot, «La protection de l'enfance toute nue», *Le Canard enchaîné*, 27 août 2008, p. 4.

## Il reste plus conforme à l'éthique de prendre la responsabilité de protéger un majeur qui se déclare mineur

La procédure de signalement entre les associations, l'ASE et le parquet des mineurs est aussi soumise à des délais de traitement qui appellent une coordination fine et efficace. Une expertise d'âge décidée trop tôt par le parquet qui conclut à la majorité du jeune qui a des papiers ou qui relève de la demande d'asile, présente l'inconvénient majeur de générer encore un délai préjudiciable à sa protection. Le jeune a la possibilité de contester légitimement les résultats de l'expertise auprès d'un juge des enfants, qui peut le confier à l'ASE, qui, à son tour, peut faire appel à la décision du magistrat. Dans ce cas de figure, le délai de mise en œuvre de la protection s'allonge, et, dans ce laps de temps, le jeune reste exposé à l'errance et à la précarité.

L'interpellation en urgence de l'ASE reste une caractéristique pratique de l'accueil qui annihile les esprits et ne permet pas à l'évaluation et à la prévention de s'exprimer pleinement et de façon équitable auprès de ces jeunes en grande difficulté sociale. Le travail dans l'urgence empêche une évaluation fine de la situation et ne permet pas d'hésitation dans la prise en charge. Les missions d'évaluation, d'orientation et de protection de cette population spécifique, encore perçue par les professionnels comme une charge de travail lourde et ambiguë du point de vue de sa mission première, reste peu efficace du point de vue de l'efficacité de la mission de protection de l'enfance attendue par la loi du 5 mars 2007.

Si l'on constate, depuis les cinq dernières années, des efforts importants des structures pour accueillir plus rapidement cette population et des évolutions notables en terme de savoir-faire, il n'en reste pas moins que certains délais restent incompressibles. Les disponibilités en terme d'accueil sont elles même mises à rude épreuve et, selon les périodes, les structures peuvent être dans l'incapacité de prendre en charge la situation du jeune pour lequel une protection immédiate est recherchée.

### Des délais acceptables, inacceptables ?

Comment raisonner autour de cette immédiateté ? Il apparaît nécessaire que des délais acceptables soient trouvés pour permettre un accueil «*bien-traitant*» et parvenir à une protection qui puisse prendre en compte la problématique du jeune lui-même.

Une première piste de travail devrait pouvoir être explorée pour atteindre cet objectif de protection immédiate qui peine à se mettre en place. Il serait intéressant que tous les partenaires partagent, par exemple, une culture commune autour de la vérification de minorité du jeune qui détermine sa protection, ce qui n'est pas le cas avec le parquet, mais également entre responsables des services sociaux. Si l'on souhaite privilégier des délais qui soient efficaces le choix doit être fait entre deux postures différentes :

- on vérifie d'abord l'identité du jeune et on le protège s'il est déclaré mineur;
- ou bien, on protège d'abord le jeune qui se déclare mineur et l'on vérifie dans un deuxième temps les éléments de son identité.

À l'évidence, ces deux postures coexistent dans les pratiques et cette confusion «*technique*», pour ne pas dire éthique, est de nature à enrayer les délais de prise en charge, d'autant que cette vérification repose sur un examen d'âge osseux dont nous connaissons les limites.

La première posture entre en conflit avec la déontologie des travailleurs sociaux qui sont interrogés de plus en plus dans leur éthique professionnelle. Elle prend le risque de générer des délais et de ne pas protéger des personnes dont on ne peut «*subjectivement*» préjuger de la minorité ou de leur majorité. Insidieusement, cette expertise peut donner l'il-

lusion d'un outil de maîtrise de la charge de travail mais, pratiquement, en ajoute à la charge des travailleurs sociaux.

La seconde posture semble plus en conformité avec les recommandations du rapport de l'IGAS de janvier 2005 qui préconise que l'expertise d'âge doive faire l'objet d'une utilisation circonstanciée, techniquement irréprochable et prudente<sup>(7)</sup>. L'estimation d'âge – dans le cadre d'un protocole scientifiquement indiscutable, ce qui n'est pas le cas en l'état actuel – doit être réservée aux situations de fort doute sur la minorité. Elle ne pourrait être prescrite de manière systématique. En cas de doute persistant, celui ci doit profiter au jeune qui doit être considéré comme mineur.

Si l'on se place du côté de la personne à protéger, la seconde posture est à la base de la culture commune à développer entre les partenaires afin que le doute n'induit pas un blocage dans la protection d'un mineur. Il reste certainement moins risqué et plus conforme à l'éthique des travailleurs sociaux de prendre la responsabilité de protéger un majeur qui se déclare mineur que de refuser cette prestation tant que le doute subsiste.

S'il y a des vérifications à faire et des formalités à accomplir dans un second temps, aboutissant éventuellement à modifier l'état civil du jeune, il n'en demeure pas moins que les travailleurs sociaux conservent une mission d'accompagnement adapté à son âge et à sa personnalité, notamment de l'orienter et d'engager les démarches pour la régularisation de ses papiers. Le dispositif de protection de l'enfance autorise d'adapter l'action sociale à l'égard des 18-21 ans en précisant dans un «*contrat jeune majeur*» l'aide accordée, la limitation dans le temps, les engagements du jeune et du service social.

(7) Jean Blocquaux, Anne Burstin et Dominique Giorgi, «Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France» (point 3.2.3 page 50); rapport n° 2005 010, Janvier 2005, / [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).