



# Mineurs étrangers : le tri qui tue

Jean-François Martini

DANS **PLEIN DROIT** 2012/1 n° 92 , PAGES 11 À 15  
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.092.0011

Date de mise en ligne : 15/04/2012

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2012-1-page-11?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

**L'aide sociale à l'enfance a pour mission de protéger les mineurs, tous les mineurs, y compris s'ils sont étrangers et isolés. Pourtant, à travers toute la France, des conseils généraux arguent de leur afflux et des dépenses induites pour ne plus les prendre en charge. Paris, qui en reçoit le plus, n'est donc pas un cas isolé. Tous en appellent à la responsabilité de l'État. Au risque d'un jeu dangereux autour des politiques migratoires et au détriment des mineurs.**

# Mineurs étrangers: le tri qui tue

Jean-François Martini, *Gisti*

Le 12 décembre 2011, Bertrand Delanoë, en sa qualité de président du conseil de Paris siégeant en formation de conseil général, a saisi le Premier ministre « *de la situation dramatique des mineurs étrangers isolés qui arrivent en nombre important dans la capitale* ». Les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) accueilleraient actuellement 1 700 jeunes. Paris ne serait « *plus en capacité de répondre aux nouvelles demandes de prise en charge* ». Face à ce constat, l'État est accusé de se dérober à ses responsabilités, laissant la collectivité parisienne

affronter seule cette « *situation dramatique* ».

Les services de l'ASE de Paris auraient donc toujours tenté de faire face à leurs obligations et plieraient maintenant sous le poids de la charge, au point d'évoquer l'hypothèse de suspendre l'accueil de nouveaux mineurs étrangers isolés (MIE). Paris est sans conteste le département qui en accueille le plus. Il en résulte une charge financière importante, quoique guère démesurée au regard du budget total de l'ASE parisienne (70 millions sur 287 millions d'euros en 2011). Les récriminations de Paris contre les « *maltraitements* » de l'État (défaut de participation financière) seraient plus crédibles si son ASE n'avait pas toujours rechigné à accueillir

convenablement les mineurs isolés en situation de danger sur son territoire.

Depuis plus de dix ans, les services de l'ASE de Paris se déclarent saturés par les mineurs étrangers isolés. Ceux-ci sont ainsi soupçonnés de mentir sur leur identité, leur âge, leur histoire. Au-delà des déclarations de façade sur la nécessité d'aider ces pauvres enfants qui quittent leur pays « *touché par la guerre ou l'extrême pauvreté* », un prêt-à-penser bas de gamme sur l'immigration imprègne la culture et l'action de l'ASE dans ce domaine. Tout y passe : « *plus on en accueille, plus il y en aura* », « *nous sommes instrumentalisés par les passeurs* », « *ils mettent en péril notre système de protection* », etc. Il ne

s'agit pas de mettre en cause personnellement ou collectivement les agents qui, pour la plupart, essaient tant bien que mal de faire leur travail en fonction des consignes et des moyens qu'ils reçoivent. On doit cependant interroger les pratiques d'une institution, chargée d'une mission de protection de l'enfance, mais qui semble avoir intégré la plupart des poncifs hostiles à l'immigration.

Dans un communiqué de presse de septembre 2002, Gisèle Stievenard et Christophe Caresche, tous deux adjoints au maire, chargés respectivement des affaires sociales et de la sécurité, déclaraient déjà à propos des mineurs étrangers isolés : « *Les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance d'Île-de-France arrivent à saturation* » alors que Paris déclarait avoir accueilli 523 mineurs isolés au cours des sept premiers mois de l'année. Depuis lors, quel que soit le nombre de mineurs isolés accueillis, ces services n'ont cessé de se déclarer saturés.

En 2005, un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) relève « *qu'au sein de l'aide sociale à l'enfance, l'arrivée massive de mineurs étrangers isolés depuis plusieurs années a conduit à une saturation des structures d'accueil* » et « *à rechercher des solutions palliatives de moindre qualité tels les hébergements à l'hôtel* »<sup>1</sup>. Derrière sa prudence rhétorique habituelle, le constat de l'Igas est accablant. Même si elle ne vise pas nommément les départements, la mission explique que « *l'attitude des conseils généraux est plus ou moins ouverte : certains, la plupart, affichent une volonté d'apporter à ces jeunes comme aux autres les meilleures chances de protection et d'insertion ; d'autres ne les accueillent qu'à regret, en nombre souvent inférieur, craignant qu'ils n'accroissent les éventuelles difficul-*

*tés structurelles des services – insuffisance des placements par exemple – ou qu'ils n'accroissent les charges de la collectivité* ». Il y a donc bien des départements qui n'accueillent les mineurs étrangers isolés « *qu'à regret* »<sup>2</sup> et Paris fait partie du lot.

Quatre ans après la sortie de ce rapport, la situation parisienne est toujours aussi catastrophique. En avril 2009, en réponse à une lettre au Collectif de soutien des exilés, Myriam El Khomry, maire adjointe chargée de la protection de l'enfance écrit : « *La saturation du dispositif parisien d'accueil se traduit par une dégradation de la prise en charge de ces jeunes mais aussi de tous ceux qui font l'objet d'une mesure de placement à Paris.* » À l'époque déjà, accabler l'État permet d'éluider ses propres carences puisque l'élue estime plus loin que « *la situation actuelle étant la conséquence directe de la politique menée par l'État depuis 2002, je pense notamment à la fermeture du centre de Sangatte...* »<sup>3</sup>. Sangatte, ce hangar proche de Calais où plusieurs milliers d'étrangers – mineurs isolés compris – ont transité dans des conditions indignes d'hébergement.

## Régulation

On est en droit de s'interroger sur cet état de crise permanent qui dure depuis plus de dix ans. Pourquoi l'ASE n'a-t-elle pas su faire face à l'augmentation régulière du nombre de mineurs isolés à Paris ? Car jamais personne n'a pensé ou prétendu que leur nombre allait diminuer ou que la capitale cesserait de les attirer... On a la désagréable impression que la saturation constante des services constitue, à l'instar de ce qui se passe aux guichets préfectoraux d'accueil des étrangers, autant un moyen de réguler un nombre de demandes jugé trop important qu'un message aux futurs demandeurs, leur signifiant

qu'ils ne sont pas forcément les bienvenus et feraient mieux de passer leur chemin. Objectif d'ailleurs en partie atteint, au vu du nombre de jeunes qui repartent écœurés après leurs premières démarches à Paris.

Le problème ne réside peut-être pas, ou pas seulement, dans le manque de moyens ou les capacités financières, comme semble l'affirmer Bertrand Delanoë. Dès le début des années 2000, un certain nombre de départements, souvent les plus sollicités, ont développé des résistances à l'accueil des mineurs étrangers isolés. En 2001, une juge des tutelles témoignait, dans la presse, de celle de l'ASE de Paris à accueillir des mineurs étrangers isolés : « *À Paris, l'aide sociale à l'enfance traînait des pieds, j'ai donc été obligée de faire des injonctions dans mes ordonnances.* »<sup>4</sup> Cette année-là, Paris avait accueilli 527 mineurs isolés.

Dans un rapport publié en 2002<sup>5</sup>, la sociologue Angéline Etiemble, chargée par le ministère des affaires sociales d'enquêter sur l'accueil des mineurs isolés en France, repère ce phénomène et identifie Paris comme l'un des départements limitant les accueils. Les associations qu'elle interroge (Cimade, France terre d'asile, SSAE) rapportent « *la difficulté de l'accueil d'urgence et les réticences de l'ASE à prendre en charge les MIE* ». Elles reprochent aux services parisiens ainsi qu'au parquet « *de procéder à un âge osseux, dont la fiabilité est médiocre, et de ne pas se saisir de l'urgence* ». La sociologue relève que « *le personnel de l'ASE de son côté explique que l'administration ne veut pas accueillir de "faux mineurs" et s'inquiète de l'arrivée toujours plus importante de MIE dans ces services* ». À cette époque, la grande crainte de l'ASE est que « *la mise en place au tribunal des enfants d'un cabinet spécia-*

lisé pour les MIE se traduit par un plus grand nombre de placements de "faux mineurs" ».

Le recours à l'expertise osseuse est alors un moyen de restreindre les prises en charge. Recueillant les propos d'une juge des enfants, Angéline Etiemble écrit : « Notre interlocutrice sait qu'une "masse considérable" de mineurs s'est présentée à l'ASE de Paris en 2001. Or l'ASE tente de limiter cet afflux d'enfants, que l'on suppose envoyés par des "filières", avec comme seul outil l'expertise osseuse, pourtant peu fiable. Le couperet des 18 ans, "prouvés" par l'examen osseux, permet à l'ASE de trier la population ». Sentiment partagé à la même époque par la brigade des mineurs de Paris, pour qui « le seul filtre qu'a trouvé l'ASE, c'est l'âge osseux ».

Il y a dix ans déjà, l'ASE de Paris demandait au parquet de procéder à des expertises osseuses, plaçant des enfants dans des hôtels sans suivi éducatif, faisait appel des décisions de placement des juges des enfants<sup>6</sup>, et multipliait les obstacles pour les dissuader de solliciter une protection. Déjà, l'accusation de tricherie et la peur de l'« appel d'air » guidaient l'action de ces services. Depuis, cela n'a jamais cessé.

Quelles sont les raisons avancées pour légitimer ces réticences ? Les services parisiens ne seraient « pas adaptés à la prise en charge de ces enfants pour lesquels les projets d'avenir sont difficiles à construire, hors de tout cadre familial »<sup>7</sup>. Ainsi, l'ASE de Paris ne serait pas « adaptée » pour accueillir des mineurs présents sur son territoire, dont personne ne conteste la situation de danger parce qu'il serait « difficile » de leur construire un projet d'avenir. On croit rêver ! Faut-il en déduire qu'un service social 1) n'est pas adaptable, 2) ne serait adapté à la prise en charge d'une catégorie d'usagers que si celle-ci

est « facile » à aider ? Et quel serait donc le service « plus adapté » que l'ASE ?

Autre argument : l'action de l'ASE serait réservée aux enfants vivant dans un cadre familial et ne concernerait pas les isolés. Position d'autant plus ridicule qu'en cas d'absence de représentants légaux sur le territoire, la tutelle d'un mineur est déclarée vacante et déferée à... l'ASE<sup>8</sup> ! Cette théorie, soutenue par d'autres départements, a pour avantage de dégager leur responsabilité à l'égard des mineurs isolés.

Il a fallu que le législateur s'en mêle et réaffirme, dans une loi du 7 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, que « 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>9</sup>.

### Plus étrangers que mineurs

Reste le bras de fer avec l'État. Le maire de Paris affirme ainsi que « L'Assemblée des départements de France a rappelé récemment la compétence de l'État sur la mise à l'abri de ces jeunes au titre des politiques migratoires et de l'accueil humanitaire » (sic). L'argument était déjà utilisé en 2002, les élus parisiens soulignant alors « la nécessité de préciser l'engagement de l'État »<sup>10</sup>.

À défaut d'avoir pu démontrer depuis ces dix dernières années à quel titre l'État serait juridiquement compétent en matière de prise en charge des mineurs étrangers

isolés, l'ASE s'est surtout évertuée à ne pas remplir sa mission. Il n'est pas question de dénier aux départements, et en particulier à Paris, le droit de solliciter un soutien, notamment financier, de l'État dans l'exercice d'une de leurs missions. De même, on ne peut que juger res-

►► Pour soulager l'aide sociale à l'enfance, le ministère de l'intérieur a sa recette : intercepter les mineurs à la frontière afin de les renvoyer.

pectables les projets de plateforme régionale ou de répartition nationale des mineurs, pilotés par l'État dès lors qu'ils gardent pour objectif principal l'intérêt supérieur de l'enfant<sup>11</sup>. En revanche, il est dangereux de juger, comme le font Paris et l'Assemblée des

départements de France, que la compétence de l'État serait engagée « au titre des politiques migratoires ». Cela revient à considérer que la question des mineurs étrangers isolés est avant tout un problème migratoire que l'État devrait régler, et que ces enfants sont plus étrangers que mineurs, étrangers avant d'être mineurs.

À cet égard, la réponse du Premier ministre, François Fillon à l'interpellation du maire de Paris<sup>12</sup> est inquiétante. Ainsi, après avoir réaffirmé la compétence des départements et le caractère obligatoire des dépenses afférentes, il se félicite de la « baisse des arrivées »<sup>13</sup> des mineurs isolés à l'aéroport de Roissy, due aux renforcements des contrôles de police. Autrement dit, pour soulager les services de l'aide sociale à l'enfance, le ministère de l'intérieur a sa recette : intercepter les mineurs à la frontière afin de les renvoyer. Et pour ceux qui passeraient à travers les mailles du filet, « il est demandé à l'Office de l'immigration et de l'intégration, de

se mobiliser, en appui des services départementaux, pour apporter un concours aux mineurs qui peuvent être réadmis dans leur pays d'origine ». Façon à peine dissimulée de proposer aux départements de les aider à organiser le renvoi de mineurs dans leur pays.

## Externalisation

Les personnels de l'ASE vivent parfois très mal d'avoir à opérer le tri entre les jeunes qui auront la chance d'être pris en charge et ceux qui se verront éconduire plus ou moins brutalement. La création, en 2003, d'une cellule d'accueil des mineurs étrangers isolés (Camie) n'avait pas amélioré les choses. En mai 2010, plusieurs syndicats écrivent à l'adjointe au maire de Paris chargée de l'enfance que « 50 % [des mineurs isolés se présentant à l'ASE] se voient soit refuser une admission immédiate selon les critères variables (absence de photo, acte d'état civil non traduit), soit différer l'admission en attendant une expertise d'âge requise par le parquet des mineurs, ce qui peut prendre plusieurs jours voire plusieurs semaines ». Ils réclament « des consignes claires et respectueuses du droit quant aux critères d'admission et à la prise en charge des MIE » et menacent de faire grève<sup>14</sup>.

Reste l'externalisation vers des associations. En janvier 2003, un dispositif conventionnel de « mise à l'abri », souvent appelé « dispositif Versini », a été créé sur fonds d'État. Non seulement ce dispositif n'a jamais été en mesure de fournir un hébergement à tous les mineurs qui en ont eu besoin<sup>15</sup> mais il s'est rapidement transformé en goulot d'étranglement pour certains mineurs qui, bien que mis à l'abri,

n'intégreront jamais le dispositif institutionnel. Dernière innovation en date : concéder à l'association France terre d'asile (FTDA) l'exclusivité du « premier accueil et l'orientation » des mineurs. FTDA a mis au point une procédure d'évaluation de l'âge qui fait la part belle à l'apparence physique des jeunes : taille, corpulence, voix, pilosité du visage, autant d'indices que l'association doit consigner sur une fiche d'évaluation, avant de saisir ou non les services de l'ASE. Celle-ci n'a plus besoin de procéder à un tri pénible, une association s'en charge maintenant à sa place.

Pour parer aux critiques, la collectivité parisienne s'est trop souvent retranchée derrière l'importante proportion de mineurs isolés accueillis. Mais on oublie que c'est là une mission obligatoire du département et qu'une partie des mineurs n'obtient protection qu'en saisissant directement le juge des enfants. En 2001, l'ASE de Paris estimait avoir reçu plus de 500 demandes de protection de mineurs isolés, 52 % d'entre elles seulement avaient fait l'objet d'une prise en charge<sup>16</sup>. Pour 1 700 mineurs actuellement pris en charge par Paris, combien ont été laissés à la rue ces dix dernières années ? ♦

solution n'est proposée d'ici là, j'en suis réduit à nous faire cette proposition, je ne vois pas d'autre porte de sortie », regrette Jean-Louis Tourenne, dans un article de *Ouest-France* du 17 décembre 2011. Enfin, En Seine-Saint-Denis, le président du conseil général, Claude Bartolone dit que son département a « largement atteint son stock » et qu'il est « plus en situation de les accueillir dignement ». Leur prise en charge coûterait 35 millions en 2010, soit 20 % du budget consacré à l'enfance dans ce département. Voir le communiqué de presse du conseil général du 25 juillet 2011.

<sup>3</sup> Lettre du 22 avril 2009 signée par M<sup>me</sup> El Khomri, adjointe au maire de Paris chargée de la protection de l'enfance.

<sup>4</sup> « L'enfance exilée en errance », *Libération*, Charlotte Rotman, 16 juillet 2001.

<sup>5</sup> Angéline Etiemble, « Les mineurs isolés étrangers en France », *Revue Migrations*, n° 109, septembre-octobre 2002.

<sup>6</sup> Là encore la pratique n'est pas nouvelle à Paris : « L'ASE a donc l'impression qu'on lui "force la main" et peut faire appel de la décision d'ordonnance de placement provisoire. Les jeunes en pâtissent, remarquent nos interlocuteurs de FTDA, l'éducateur de l'ASE leur disant, par exemple, qu'ils sont en fait majeurs (examen osseux) et qu'il n'a donc pas de temps à leur consacrer... », Angéline Etiemble, op.cit.

<sup>7</sup> Communiqué de presse des élus parisiens, mai 2002.

<sup>8</sup> Art. 411 du code civil : « Si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère à la collectivité publique compétente en matière d'aide sociale à l'enfance ».

<sup>9</sup> Art. L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>10</sup> Communiqué de presse de Gisèle Stievenard et Christophe Caresche, 5 septembre 2002.

<sup>11</sup> Projets examinés dans le cadre de rapports parlementaires et de groupes de travail ad hoc. Au nombre des rapports, on peut notamment citer celui d'Isabelle Debré, *Les mineurs isolés étrangers en France* paru en mai 2010. Au nombre des groupes de travail, citons celui sur « les modalités d'accès des mineurs isolés sur le territoire français », réuni dans le cadre de la mission confiée au préfet de la région Île-de-France, M. Landrieu, en 2003.

<sup>12</sup> Réponse de François Fillon à Bertrand Delanoë du 20 décembre 2011.

<sup>13</sup> Communiqué de presse du préfet de la Seine-Saint-Denis du 22 septembre 2011.

<sup>14</sup> Courrier de la CFDT, CGT, UCP et Unsa à M<sup>me</sup> El Khomri, adjointe au maire de Paris chargée de la protection de l'enfance, 6 mai 2010.

<sup>15</sup> Voir le tableau des mineurs laissés dehors chaque soir à Paris du Collectif de soutien des exilés ; [www.exilesto.org](http://www.exilesto.org)

<sup>16</sup> Angéline Etiemble, op.cit.

<sup>1</sup> Jean Blocquaux, Anne Burstin, Dominique Giorgi, *Mission d'analyse et de propositions sur les conditions d'accueil des mineurs isolés étrangers en France*, Igas, Rapport n° 2005-010, janvier 2005.

<sup>2</sup> « Sans solidarité nationale, nous ne sommes plus en mesure d'ouvrir de nouvelles places, et nous devons organiser un filtrage des demandes », regrette par exemple Étienne Behaghel, directeur adjoint du service solidarité du Calvados, dans une interview au journal *La Croix* du 30 août 2011. « En 2000, [l'Ille-et-Vilaine] accueillait 5 jeunes mineurs isolés étrangers. Aujourd'hui, ils sont 335, pour un coût évalué à 13 millions d'euros [...] Suspendre l'accueil de ces jeunes à compter du 2 janvier, si aucune

## Les tests osseux n'empêchent pas les fractures

M. B. est né le 2 mars 1994 en Côte d'Ivoire. Son certificat de nationalité ivoirienne et son extrait d'acte de naissance attestent de sa minorité. Il arrive en France en janvier 2011 à 16 ans, fuyant des menaces dans son pays, liées à l'engagement politique de sa famille. M. B. est considéré comme un mineur étranger isolé sur le territoire français. Son parcours est tout à la fois invraisemblable, absurde, mais surtout douloureux du fait d'une décision inique de test osseux qui va conditionner toutes ses relations avec l'administration et la justice françaises.

À son arrivée en France, le parquet de Paris, à la demande de l'aide sociale à l'enfance (ASE) fait subir à M. B. un test osseux afin de vérifier/contester son âge, en dépit des documents d'identité qu'il a en sa possession. Ce test le déclare majeur, ce qui induit un refus de prise en charge de l'ASE, alors même qu'en France et en Europe, la fiabilité des tests osseux est vigoureusement remise en cause<sup>1</sup> et que tant que le caractère frauduleux d'un acte d'état civil n'est pas établi, ce qui est le cas de M. B., sa valeur reste supérieure.

Faute de prise en charge, M. B. cherche un logement. Les foyers pour étrangers n'accueillent pas les mineurs puisqu'ils sont censés être pris en charge par l'ASE. M. B. prétend alors avoir 18 ans, mais comme ses papiers attestent de sa minorité, la réponse est non. Il présente alors son test osseux pour « prouver » sa majorité. On lui répond que ses documents d'identité prévalent. M. B. expérimente aussi la saturation du système d'hébergement d'urgence en France.

On lui conseille de contacter l'association France terre d'asile pour constituer une demande d'asile. Ce qui est fait, mais on lui précise que l'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) n'est possible que pour les majeurs.

L'Ofpra enregistre bien sa demande d'asile en tant que mineur puisque l'Office accorde plus de crédit aux documents d'état civil qu'aux tests osseux. Sa demande ne sera donc pas examinée et il ne sera auditionné que lorsqu'un administrateur ad hoc aura été désigné pour l'assister, comme le prévoit la loi. L'Ofpra s'adresse au parquet de Paris, le même qui avait ordonné le test osseux et qui répond logiquement qu'au vu des résultats du test, M. B. est majeur et n'a donc pas besoin d'un administrateur ad hoc. L'Ofpra décide pourtant d'attendre les 18 ans de M. B. pour examiner sa demande d'asile...

M. B. aurait pu contester les résultats du test osseux devant le tribunal administratif. Du fait de sa minorité, le tribunal aurait exigé un représentant légal pour agir en son nom. Et le juge aux affaires familiales, saisi pour ce faire, n'aurait eu d'autre choix que de désigner l'institution même qui a ordonné le test et refusé de le prendre en charge : l'ASE. M. B. n'a pas fait de recours au TA.

Un entraîneur de foot, sport qu'il pratique, l'autorise à dormir en cachette dans les vestiaires non chauffés du stade. Lors d'un entraînement, M. B. se blesse gravement au genou. La clinique qui le prend en charge programme une intervention en urgence, mais découvre que M. B. est mineur et refuse de l'opérer. Le consentement d'un majeur légalement responsable est indispensable. Échaudé, M. B. sait qu'il ne sert à rien de se tourner vers le parquet pour que soit désigné un administrateur ad hoc. Ce qu'il ne fait pas non plus, lorsque, à la suite d'une agression, il envisage de porter plainte ; M. B. est intelligent et apprend vite de ses expériences. Il vit toujours dans les vestiaires, bourré de médicaments antidouleur, en attendant sa majorité.

<sup>1</sup> Jean-François Martini, « À l'épreuve des rayons X », *Plein droit* n°85, juin 2010.