

L'Observatoire de France terre d'asile



LETTRE BIMESTRIELLE DE FRANCE TERRE D'ASILE N°52 AVRIL 2012

Le programme européen de réinstallation : une lueur d'espoir ?

Après plus de deux ans de négociations, l'Union européenne (UE) s'est dotée d'un programme européen commun de réinstallation établissant des priorités communes et de nouvelles règles de financement pour les activités de réinstallation menées par les États membres. À l'issue de cette longue gestation, quels sont les enjeux et les ambitions de ce programme ?

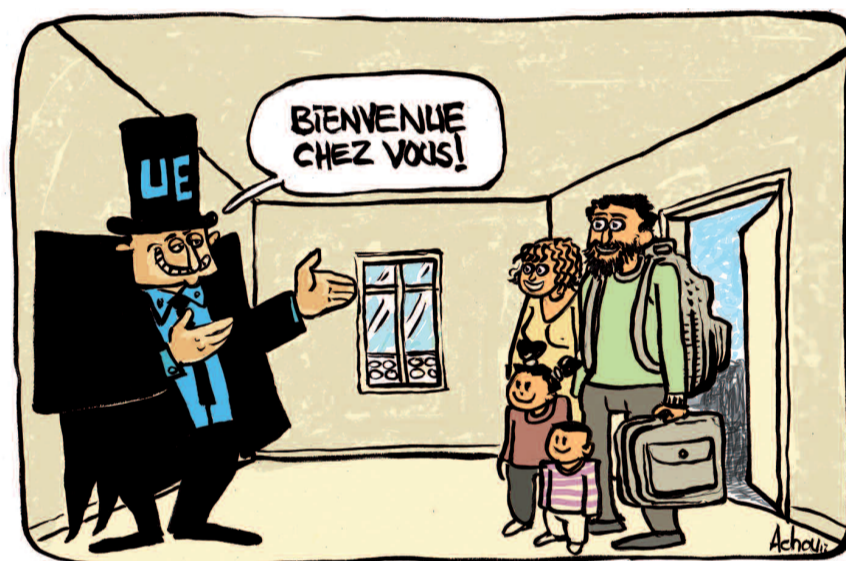
Le 8 mars 2012, le Conseil Justice et affaires intérieures est parvenu à un accord sur les priorités communes européennes de réinstallation pour 2013 et sur de nouvelles règles de financement de la réinstallation¹. Le 29 mars, le Parlement européen a approuvé la décision du Conseil. Suite à cela, António Guterres, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a déclaré : « J'espère voir se renforcer la solidarité de l'UE au niveau mondial. La réinstallation est un outil de protection essentiel pour les réfugiés les plus vulnérables et la démonstration la plus concrète de la volonté de partager les responsabilités avec les autres pays accueillant des réfugiés. »² L'adoption du programme européen commun de réinstallation a en effet été très favorablement accueillie par bon nombre d'acteurs. Elle résulte d'un long processus de négociations et laisse espérer un engagement plus fort des États membres.

Des négociations laborieuses

En 2009, la Commission proposait l'instauration d'un programme commun de réinstallation³ pour pallier les insuffisances quantitatives et qualitatives de la réinstallation menée par les États membres. Les objectifs de ce programme étaient d'apporter un soutien plus important et mieux ciblé à la protection internationale des réfugiés afin de faire de la réinstallation une partie intégrante des politiques extérieures et humanitaires de l'Union.

Les principaux éléments de ce projet consistaient dans la définition de priorités annuelles communes, en une aide financière de la Commission européenne par le biais du Fonds européen pour les réfugiés (FER) conditionnée et dans le renforcement de la coopération pratique. Il s'agissait également d'intégrer la réinstallation dans les programmes de protection régionaux (PPR).

Par ailleurs, selon la Commission, le programme européen commun de réinstallation devait respecter certains principes directeurs, tels qu'une participation des États membres à la réinstallation sur la base du volontariat et des programmes progressifs s'adaptant à l'évolution des circonstances et permettant l'implication de toutes les parties prenantes (organisations non gouvernementales, inter-



nationales et locales, autorités locales, etc.). Cette proposition a néanmoins fait face à de nombreuses réticences et les négociations sont longtemps restées dans une impasse. Cependant, dans le cadre du remaniement des fonds accordés par la Commission européenne d'ici 2014, et par conséquent de la suppression du FER fin 2013, il était urgent d'aboutir à un accord. Sous la pression de la Commission, les États membres ont convenu de soumettre une position commune au Parlement pour la seule année 2013.

Un accord a minima

C'est ainsi qu'un accord *a minima* a été trouvé entre le Parlement européen et le Conseil. Ce compromis se contente d'amender le FER en ajoutant une liste de priorités de réinstallation fondée sur des critères de vulnérabilité, de nationalité et de situation géographique.

Pour 2013, les six priorités sont les réfugiés⁴ congolais dans la région des Grands Lacs, les réfugiés d'Irak en Turquie, en Syrie, au Liban et en Jordanie, les réfugiés afghans en Turquie, au Pakistan et en Iran, les réfugiés somaliens en Éthiopie, les réfugiés birmans au Bangladesh, en Malaisie ou en Thaïlande, les réfugiés érythréens dans l'Est du Soudan. Ces priorités s'ajoutent aux groupes vulnérables ainsi qu'aux régions désignées par les PPR (Europe de l'Est, Afrique subsaharienne et Afrique du Nord-Est).

L'aide financière au titre du FER sera acces-

sible uniquement aux États membres qui réinstallent des réfugiés en tenant compte des priorités communes. Ceux qui réinstalleront des réfugiés pour la première fois recevront 6 000€ par personne lors de la première année, 5 000€ lors de la deuxième année, et 4 000€ les années suivantes.

La volonté politique à l'épreuve

Étant donné le faible engagement des États dans la réinstallation, la hiérarchisation de la vulnérabilité des bénéficiaires accompagnée d'incitations financières semblait aujourd'hui inévitable. Néanmoins, le programme est bien loin des ambitions – déjà limitées – de la proposition initiale de la Commission. En outre, rappelons que ce compromis n'est que temporaire puisqu'il prendra fin avec l'arrêt du FER en 2013.

La définition de priorités et les incitations financières suffiront-elles à impliquer davantage les États dans la réinstallation ? Il faut ici rappeler que les États recevaient déjà 4 000€ par personne réinstallée. Dans un contexte de crise économique, certains estimeront que l'incitation financière peut influencer l'investissement des États dans la réinstallation. Cependant, dans ce même contexte et en se bornant à une vision à court terme, les gouvernements pourraient rester frileux à afficher leur solidarité envers les pays tiers. Se pose alors la question de la volonté politique. Comme le souligne la Commission catholique internationale des migrations, « Des efforts importants des gouvernements de l'UE et de la société civile sont donc requis afin que les incitations financières offertes par le programme commun de réinstallation trouvent en effet une réalisation pratique et un nombre ac-

cru de places de réinstallation. »⁵ Mais, en dépit de ces limites, il faut espérer que cet accord constitue un précédent pour les négociations à venir sur le nouveau Fonds asile et migration de la Commission européenne pour la période 2014-2020.

Enfin, s'il est nécessaire de s'attaquer à l'engagement quantitatif de l'UE dans la réinstallation, il est aussi indispensable d'orienter le débat en termes qualitatifs et poser la question de l'implication des autorités locales et des associations, comme l'avait fait la Commission dans sa proposition. Si ce sont bien les gouvernements qui prennent les engagements de réinstallation, les collectivités jouent un rôle majeur en termes d'accueil et d'intégration et peuvent parfois même influencer les décisions nationales. Il n'est peut-être pas trop tard pour se saisir du débat, les États doivent remettre à la Commission une estimation de leurs capacités de réinstallation le 1^{er} mai. Hélène Flautre, eurodéputée du Groupe des Verts-ALE au Parlement européen, membre de la Commission des Libertés publiques, donne le ton : « Après avoir perdu deux ans, il faut désormais que les 27 s'engagent dans la mise en œuvre de ce programme, et ils ont du retard à rattraper ! [...] Les États membres n'auront donc plus aucune excuse et ne pourront plus se défaire quand il s'agit, au-delà des gesticulations rhétoriques, d'activer le principe de solidarité envers les régions du monde qui connaissent des crises humanitaires. [...] La solidarité, c'est maintenant ! »⁶

SOMMAIRE

- La parole à Rachel Westerby, Réseau Share2
- Europe. Les familles étrangères victimes d'une politique de rétention abusive.....2
- Intégration. Quand l'accès au séjour pérenne est synonyme de parcours du combattant3
- MIE. L'approche transculturelle dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers.....3
- Actualités juridiques et sociales ...4
- Libre opinion. Garder raison !4

¹ COM (2012) 110 final, 9 mars 2012.

² A. GUTERRES in R. TAVARES, *Resettlement of refugees – a new life*, European Parliament, 2012, pp. 7-9.

³ COM (2009) 447 final, 2 septembre 2009.

⁴ Et personnes déplacées, pour chaque catégorie.

⁵ International Catholic Migration Commission in R. TAVARES, *Resettlement of refugees – a new life*, European Parliament, 2012, p. 14.

⁶ H. FLAUTRE, « Réfugiés : le programme européen de réinstallation enfin adopté », *européecologie.eu*, 29 mars 2012.

LA PAROLE À

« Les autorités locales sont bien placées pour favoriser l'intégration »

Rachel Westerby, coordinatrice du réseau *Share* pour la Commission catholique internationale des migrations et ex-chargée de mission réinstallation pour la ville de Sheffield.

Quel est l'intérêt pour une ville de s'engager dans la réinstallation ?

La réinstallation de réfugiés permet à la ville de rendre visible son engagement dans la solidarité internationale avec les pays de premier asile et avec les réfugiés eux-mêmes. Il s'agit de mobiliser la population locale et de prouver que la ville est à la fois capable de fournir un hébergement immédiat et de permettre une intégration sur le long terme de personnes issues de différents milieux.

La ville de Sheffield a largement bénéficié de la réinstallation. Les réfugiés réinstallés ont créé des associations communautaires mettant en œuvre des activités socioculturelles et atteint un certain degré d'autosuffisance. Ces associations sont tournées vers l'extérieur dans beaucoup de leurs activités, contribuant à sensibiliser la population de Sheffield à la question de la réinstallation et des réfugiés et en participant à des projets plus larges et des initiatives culturelles qui se déroulent dans la ville. Les réinstallés contribuent aussi individuellement à la vie locale comme volontaires au sein d'organisations caritatives, en tant qu'étudiants, maîtres de conférences et dans certains cas en tant qu'employés ou entrepreneurs.

Le processus de réinstallation a favorisé le développement d'une forte collaboration entre les services de la ville. Cela leur a aussi permis de développer une solide expertise dans leur travail avec les réfugiés. Cette expertise s'étend aujourd'hui au travail mené auprès des réfugiés non réinstallés et autres migrants résidant à Sheffield.

Quelles sont les principales difficultés que la ville de Sheffield peut rencontrer dans le cadre de la réinstallation ?

Comme pour les autres villes participant à la réinstallation, le principal problème réside dans la capacité et la qualité de l'offre d'hébergement. De manière générale, cela signifie un logement à proximité des transports, des instituts dans lesquels les adultes peuvent apprendre l'anglais et – en fonction du groupe réinstallé – proche de commerces appropriés. Pour les familles avec enfants, le logement doit aussi se trouver proche des écoles dans lesquelles des places sont disponibles et où un soutien aux enfants dont l'anglais n'est pas la langue maternelle peut être assuré. Il est important que l'accès aux services publics dans les différents quartiers de la ville soit pris en compte.

Dans quelle mesure l'implication des autorités locales favorise-t-elle la réinstallation et l'intégration ?

Les villes sont l'environnement immédiat des

primo-arrivants et les acteurs majeurs de l'accueil et de l'intégration. En effet, les autorités locales et leurs partenaires jouent un rôle central dans la concrétisation des programmes de réinstallation. Prenez l'exemple de Bradford, une ville qui offre 100 places de réinstallation par an, soit un tiers des places annuelles fournies par la France ! Lorsque les gouvernements savent qu'ils ont des partenaires au niveau local qui ont la volonté d'accueillir des réfugiés, ils sont un peu plus enclins à initier ou étendre leurs programmes de réinstallation.

Ainsi, les autorités locales sont bien placées pour favoriser l'intégration. Les réfugiés réinstallés sont confrontés aux mêmes problématiques que l'ensemble des migrants, bien qu'ils aient besoin d'un soutien supplémentaire à leur arrivée. Les collectivités doivent renforcer leurs liens avec les organisations non gouvernementales locales et autres partenaires qui peuvent assurer un soutien spécialisé aux réfugiés les plus vulnérables.

Bien que les compétences des autorités locales diffèrent à travers l'Europe, les façons dont elles ont amélioré à la fois le processus de réinstallation et l'intégration des réfugiés réinstallés sont similaires et – dans de nombreux cas – largement transférables. Grâce aux activités du projet *Share* et du futur réseau, nous espérons mettre à profit ces moyens et potentiels parta-

gés pour renforcer les capacités d'accueil et d'insertion des autorités locales afin d'améliorer la réinstallation et l'intégration tant pour les réfugiés réinstallés que, plus largement, pour la population locale.

Quels sont les principaux objectifs du projet *Share* ?

L'objectif global du projet *Share* est de constituer un réseau européen de villes et de régions dans le domaine de la réinstallation. Le réseau *Share* vise à la création de relations durables, à la diffusion de bonnes pratiques, à la création de partenariats et au renforcement de l'engagement des différents acteurs dans la protection des réfugiés. Les activités du projet permettront la mise en réseau entre les acteurs locaux ainsi qu'entre les pays traditionnels de réinstallation et ceux qui y font leurs premiers pas ou qui envisagent de s'impliquer. Nous devrions réunir divers acteurs locaux et s'inspirer d'initiatives telles que la campagne *Save me* menée en Allemagne et celle d'Amnesty international, appelant les citoyens à signer une pétition pour l'engagement de leur pays dans la réinstallation.

Le projet *Share* sera mené dans quinze pays européens : Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suisse et Royaume-Uni.

EUROPE

Les familles étrangères victimes d'une politique de rétention abusive

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance¹. Ce droit, pilier de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), est pourtant fréquemment bafoué par les États membres de l'Union. Dans le cadre des politiques d'immigration menées en Europe, l'enfermement des étrangers (quelque soit leur situation familiale) est une pratique de plus en plus répandue, qui tend à devenir systématique. Récemment encore, la France et la Belgique ont été condamnées par la Cour de Strasbourg pour rétention d'enfants avec leurs parents, demandeurs d'asile². Malgré les recommandations du Conseil de l'Europe et les encouragements du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés en faveur du développement d'alternatives à la rétention, l'enfermement des familles perdure au détriment du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et de celui du respect de la vie familiale.

Respecter l'intérêt supérieur de l'enfant

Des textes européens et internationaux visent pourtant à protéger les droits des mineurs. La Convention internationale des droits de l'enfant – dont l'ensemble des États membres de l'Union européenne sont signataires – stipule

notamment que « Nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire. L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant doit [...] n'être qu'une mesure de dernier ressort »³. Ces termes sont en partie repris par la CEDH et par la directive « retour ». Néanmoins, aucune norme supranationale n'interdit en soi la rétention des mineurs.

Bien qu'un consensus se forme autour de la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant à l'échelle européenne, la rétention des mineurs accompagnants leurs parents, régulièrement mise en œuvre par certains États, constitue une atteinte à ce principe. En effet, la Cour EDH a estimé à plusieurs reprises que les centres de rétention, dans l'état actuel des choses, constituaient un environnement hostile, source d'angoisse et de stress, pouvant nuire au développement des mineurs.

Assurer le droit effectif à la vie familiale

Par extension du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant mais aussi par respect du droit à la vie privée et familiale, le droit international protège l'unité familiale. Or, comment maintenir celle-ci dans des lieux privatifs de liberté ?

Le 19 janvier dernier, dans l'affaire *Popov c. France*, la Cour EDH avait estimé que « le seul fait que la cellule familiale soit maintenue [ne] garantit [pas] nécessairement le respect du droit à une vie familiale et ce, particulièrement lorsque la famille est détenue »⁴. En effet, en rétention l'image des parents, menottés et soumis au contrôle d'agents de sécurité devant leurs enfants, se trouve dégradée aux yeux de ces derniers. Dans le cas de l'affaire *Popov*, la Cour avait conclu à une ingérence dans l'exercice effectif de la vie familiale des demandeurs d'asile, considérant l'enfermement comme une mesure légitime mais « disproportionnée », la famille en question ne présentant pas de risque particulier de fuite. La France – faisant partie des trois seuls pays européens qui recourent systématiquement à l'enfermement des mineurs accompagnés – aurait dû envisager d'autres alternatives.

Quelles alternatives ?

Afin d'éviter la rétention des familles, certains pays ont par exemple mis en œuvre un système d'enregistrement et de délivrance de documents de séjour ou d'admission temporaires. L'obligation de présentation régulière aux autorités est une autre solution, tout comme l'assignation à résidence, la libération conditionnelle ou le cautionnement et la désignation d'un garant.

La Belgique a mis en place un système de « maisons ouvertes » depuis octobre 2008. Bien que

légalement les familles puissent toujours être retenues, elles bénéficient d'une certaine liberté de mouvement. Il leur est possible de quitter l'hébergement pour faire leurs courses, assister aux cérémonies religieuses, etc. Par ailleurs, les maisons ouvertes présentent l'avantage d'être tenues par des « assistants au retour » et non par des agents de sécurité.

Le gouvernement britannique a, quant à lui, instauré « le marquage électronique ». Cette pratique permet de laisser les personnes circuler librement, tant qu'elles sont en capacité de fournir une adresse physique. Équipées d'un bracelet électronique, elles doivent également se rendre dans un centre de déclaration aux jours et heures qui leur sont indiqués (d'une fois par mois à cinq fois par semaine). Cependant, si le marquage électronique permet certains avantages, il présente également un risque de stigmatisation et la confusion entre la punition d'un crime et le traitement d'une situation administrative « illégale » (demandeurs d'asile sous procédure accélérée par exemple).

Néanmoins, la recherche et l'application d'alternatives à la rétention reste limitée en Europe. Pour encourager les avancées, la Coalition internationale contre la détention a récemment lancé une campagne contre l'enfermement des enfants étrangers, rappelant que la liberté des enfants est un droit fondamental sur tous les continents⁵.

¹ Article 8, CEDH, 4 novembre 1950.

² CEDH, 13 décembre 2011, *Karagaratnam et autres c. Belgique et CEDH*, 5^e Sect. 19 janvier 2012, *Popov c. France*.

³ Article 37-b, CIDE, 20 novembre 1989.

⁴ CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*.

⁵ www.endchilddetention.org

■ INTÉGRATION

Quand l'accès au séjour pérenne est synonyme de parcours du combattant

« **S**auf si la présence de l'étranger constitue une menace pour l'ordre public, la carte de résident est délivrée de plein droit [...] à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié ». Le Code d'entrée et de séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (Ceseda) prévoit un accès de plein droit au séjour pérenne pour les demandeurs d'asile qui obtiennent le statut de réfugié ou la protection subsidiaire¹. Toutefois, le parcours légal pour obtenir le titre de séjour s'avère être relativement long, complexe et semé d'embûches administratives. Les deux principaux problèmes concernent la discontinuité des récépissés et l'exigence d'une adresse physique.

Un accès aux droits fragmenté

En effet, les personnes admises au bénéfice de l'asile se voient délivrer un premier récépissé constatant la reconnaissance d'une protection internationale, dans un délai de huit jours après notification de la décision². Ce récépissé de trois mois renouvelable permet d'accéder au marché du travail et à l'ouverture des droits (accès au revenu de solidarité active notamment). Une fois les documents civils prêts et envoyés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, les réfugiés et les béné-

ficiaries de la protection subsidiaire doivent réclamer un deuxième récépissé d'une validité de trois mois portant la mention « a demandé la délivrance d'un titre de séjour », dans l'attente de la remise de leur carte de résident ou de leur carte « vie privée et familiale »³. L'ensemble de cette procédure ne devrait s'étendre que sur quelques mois mais les préfectures surchargées, notamment dans la région Île-de-France, ne parviennent pas à honorer les délais prévus par la loi.

Dans la pratique, la discontinuité des récépissés est quasiment systématique en région parisienne. Bien que les bénéficiaires d'une protection internationale doivent prendre rendez-vous à la préfecture pour le renouvellement de leur titre de séjour deux mois avant l'expiration du récépissé en cours⁴, certaines préfectures (comme celle de Paris) imposent un délai de cinq mois. De nombreuses personnes se retrouvent donc sans document de séjour valable pendant une période variable.

Or, le non renouvellement immédiat du récépissé peut engendrer des conséquences désastreuses sur le parcours d'intégration à peine entamé des bénéficiaires d'une protection

internationale. Faute de document de séjour valable, non seulement leur accès à l'emploi et aux prestations sociales est menacé, mais ils risquent également de ne pas pouvoir payer leur loyer si leurs ressources sont suspendues par la Caisse nationale des allocations familiales.

Ceci est d'autant plus problématique pour les personnes qui changent de département après avoir obtenu une place d'hébergement. En effet, la nouvelle préfecture ne tient généralement pas compte des rendez-vous déjà pris dans l'ancien département. Elles traitent les déclarations de changement d'adresse comme des nouvelles demandes et la période sans récépissé peut se prolonger.

L'exigence d'une adresse physique

Par ailleurs, la délivrance de la carte définitive est soumise à la condition que le réfugié dispose d'une adresse physique. La domiciliation postale n'étant pas suffisante, les pièces à fournir pour demander le titre de séjour sont les suivantes : lorsque l'étranger est locataire, il doit fournir une copie du contrat de location ; s'il est propriétaire, il doit présenter une photocopie de l'acte de propriété ; s'il est hébergé à l'hôtel ou chez un ami, il doit apporter une attestation de l'hôtelier et la facture du mois dernier ou une attestation d'hébergement datée de moins de trois mois⁵.

Cependant, les bénéficiaires d'une protection internationale disposent de très peu de temps

pour entamer leur insertion (les personnes hébergées en centre d'accueil pour demandeurs d'asile ont trois mois pour quitter les lieux). Ils sont donc rarement locataires et encore moins propriétaires. La plupart du temps, ils habitent dans un hébergement d'insertion, dans des centres provisoires d'hébergement, dans un logement relais ou dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale. D'autres sont accueillis par des tiers ou en hébergement d'urgence (de type 115), voire se retrouvent à la rue. Or, même lorsque les personnes sont logées par une association agréée, certaines préfectures ne reconnaissent pas ces structures d'accueil en tant que lieu de résidence, refusant d'admettre l'effective adresse physique de ses habitants.

En conséquence, d'autres alternatives plus obscures tendent à se répandre. Des professionnels du domaine ont en effet constaté la mise en place d'un « marché noir » des attestations d'hébergement. Si les préfectures exigent une adresse physique, elles ne font généralement aucune vérification par rapport à l'adresse donnée par les étrangers. Certains d'entre eux, découragés, sont donc prêts à déboursier des sommes exorbitantes pour pouvoir enfin obtenir la carte de séjour qui leur est due.

Il serait donc nécessaire que les préfectures mettent en application les dispositions légales et que la situation particulière de ces personnes soit mieux prise en compte.

¹ Articles L314-11 8° et L313-13 du Ceseda.

² Articles R742-5 et R742-6 du Ceseda.

³ À noter que les bénéficiaires de la protection subsidiaire de type 2 (ceux dont les documents d'état civil n'ont pas pu être reconstitués) se voient délivrer directement ce deuxième récépissé.

⁴ Article R311-2 4° du Ceseda.

⁵ Articles R314-2 et R313-1 6° du Ceseda, complétés par la circulaire du 5 janvier 2012 et le guide de l'agent d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture.

■ MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

L'approche transculturelle dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers

Les divergences culturelles mènent parfois à des incompréhensions entre les mineurs isolés étrangers (MIE) et les professionnels en raison de perceptions différenciées, ce qui peut mettre en échec l'accompagnement éducatif proposé aux jeunes. Comment l'approche transculturelle prend-elle en compte le décalage des perceptions culturelles ? En quoi favorise-t-elle une meilleure prise en charge de cette population vulnérable ?

Les MIE, un public spécifique

Les mineurs isolés étrangers constituent un groupe singulier pour les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). En effet, bien que, en tant que mineurs, ceux-ci puissent accéder au système de protection de l'enfance, ils sont soumis, du fait de leur statut d'étranger, à des contraintes spécifiques. À leur majorité, ils devront notamment obtenir un titre de séjour pour demeurer régulièrement sur le territoire français. Au-delà de ce double statut, la singularité du public des MIE est renforcée par les traumatismes endurés, avant ou durant l'exil, et le décalage culturel subi à l'arrivée. Enfin,

ces jeunes présentent des profils variés car les raisons les ayant poussés à l'exil, de même que les objectifs poursuivis une fois arrivés en France, peuvent être très divers.

Les difficultés liées aux différences de perceptions culturelles

La prise en charge des MIE par les professionnels peut parfois s'avérer problématique car le jeune et le travailleur social peuvent avoir des perceptions culturelles complètement différentes sur des sujets clés comme l'identité, le genre ou le rapport entre génération. De plus, du fait des traumatismes vécus dans leur pays d'origine et sur leur parcours d'exil ainsi que du choc culturel ressenti à l'arrivée, les jeunes sont souvent désorientés et subissent une perte des limites et des valeurs. Il est alors indispensable que ceux-ci ne restent pas isolés et incompris.

Lors d'un petit déjeuner organisé par France terre d'asile en 2011 sur ce thème¹, le cas d'une mineure isolée chinoise, logée en foyer, avait ainsi été présenté pour illustrer cette situation. Celle-ci avait fait plusieurs tentatives de suicide et refusait de partager

sa chambre ainsi que de participer aux tâches collectives. Les professionnels ont compris par la suite que la jeune fille signifiait par son comportement que la solution de vivre en foyer ne correspondait pas à son besoin impérieux : étudier afin de devenir rapidement une source de revenu pour sa famille restée en Chine.

La plus-value de l'approche transculturelle

L'approche transculturelle peut constituer pour les travailleurs sociaux un outil précieux dans leur travail éducatif avec les mineurs isolés étrangers. Afin d'appuyer cette démarche, elle peut également être appréhendée du point de vue de la psychothérapie. Cette approche, développée par Marie Rose Moro² permet de répondre en partie à ces situations d'impasses qui isolent le MIE : « *L'objectif [...] est de comprendre et de soigner en prenant en compte deux paramètres qui sont habituellement négligés : le paramètre de la culture, à travers l'anthropologie et la linguistique notamment, et le paramètre de la migration, des effets du changement de pays* »³.

Par cette approche, Marie Rose Moro développe de nouvelles méthodes de communication plus adaptées aux jeunes. Elle réinterroge le sens de la parole dont le sta-

tut est profondément culturel. En effet, des entretiens non directifs sont habituellement pratiqués mais ils s'avèrent être peu pertinents lorsque le mineur est originaire d'une société hiérarchisée, ayant une communication très codifiée, et où, contrairement aux sociétés occidentales, l'entretien n'est pas synonyme d'intimité et ne permet donc pas à l'enfant de se confier. Afin de répondre à ces différences culturelles, des entretiens collectifs ont été mis en place, rassemblant le jeune, plusieurs thérapeutes, le travailleur social en charge du suivi de l'enfant, ainsi qu'un interprète. Si le mineur vient d'une culture privilégiant les discussions de groupe, celui-ci sera remis dans un contexte culturel qui lui est familier, et parlera plus volontiers. Au-delà de la parole, la communication peut aussi passer par d'autres méthodes, telles que l'écrit, l'expression corporelle ou les ateliers artistiques.

Cette démarche instaure une communication entre deux cultures, permettant de proposer à chaque mineur un suivi éducatif et psychologique adéquat. Celle-ci permet donc de repenser le cadre et les références guidant l'accompagnement des MIE pour une meilleure prise en compte de l'intérêt supérieur de ces enfants.

¹ Petit déjeuner de France terre d'asile « L'approche transculturelle des MIE », mars 2011.

² Chef de service de psychopathologie et médecine des adolescents à la Maison des adolescents de Cochin et chef de service de psychopathologie de l'enfant et de l'adolescent au centre hospitalier universitaire Avicenne à Bobigny.

³ Propos recueillis lors d'un entretien avec France terre d'asile en janvier 2011. Voir également l'ouvrage : Marie Rose Moro, *Nos enfants de demain. Pour une société multiculturelle*, 2010.

ACTUALITÉS JURIDIQUES ET SOCIALES

Investir dans les associations pour réussir l'intégration

Le 2 mars dernier, le Haut Conseil à l'intégration (HCI) a remis au ministre de l'Intérieur son rapport intitulé *Investir dans les associations pour réussir l'intégration*¹. Le HCI y dénonce notamment le fait que le gouvernement délègue aux associations ses missions relatives à l'intégration (accueil des migrants, formation en langue française, accompagnement dans les démarches liées à l'emploi, au logement, à la santé, etc.), passant d'une logique de subvention à une logique de prestation. Le HCI formule 16 recommandations pour pérenniser la politique d'intégration et rééquilibrer le partenariat entre l'État et les associations. L'institution réclame par ailleurs une meilleure collaboration avec la politique de la ville.

Mobilisation des associations pour le droit au logement

Par son arrêt du 10 février dernier², le Conseil d'État autorise désormais les personnes sans-abri à utiliser la procédure de référé-liberté puisqu'il « appartient aux autorités de l'État de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi pour toute personne sans-abri en situation de détresse ». Le non-respect de cette obligation par l'État peut constituer « une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée », quelque soit la situation administrative de celle-ci. Afin d'appuyer cette décision, 27 syndicats et associations, dont France terre d'asile, ont signé un appel unitaire : « L'hébergement d'urgence, un combat pour la dignité ». Ils ont également mis en place, le 14 mars, le site internet « 115juridique.org » qui recense un certain nombre de ressources permettant au plus grand nombre (professionnels de l'action sociale, particuliers) de saisir de cette procédure de référé-liberté en cas de refus d'hébergement de personnes sans-abri.

Rapport des Nations unies sur l'exploitation des enfants en France

La rapporteuse spéciale des Nations unies Najat Maalla M'jid a publié, le 2 mars dernier,

un rapport sur la situation des phénomènes de vente et d'exploitation sexuelle des enfants en France³. Si l'engagement et la mobilisation de l'État sont salués, le rapport signale aussi les risques et lacunes du système de protection français. La rapporteuse recommande notamment que « la politique migratoire restrictive ne doit pas se faire au détriment de la protection des mineurs isolés étrangers, qui sont les plus vulnérables à toutes formes d'abus et d'exploitation. La détermination de la minorité ne doit pas se limiter à la pratique peu fiable des examens osseux ; de même, les mineurs isolés étrangers ayant élaboré un projet éducatif ou professionnel en France ne doivent pas faire l'objet d'expulsion en raison de l'atteinte de la majorité. »⁴

Des négociations laborieuses autour de la prise en charge des mineurs isolés étrangers

Depuis les lois de décentralisation, l'Aide sociale à l'enfance (ASE) – dont peuvent bénéficier les mineurs isolés étrangers (MIE) relève du budget des départements. Or, l'arrivée de MIE sur le territoire français s'est intensifiée et leur répartition géographique est très inégale. Le financement de la prise en charge des MIE est donc un sujet brûlant entre l'État et les départements. Le 4 avril dernier, à l'issue d'une réunion portant sur le rôle de l'État dans la prise en charge des MIE, le Garde des Sceaux et une délégation de représentants des conseils généraux se sont séparés sur un désaccord. Le Garde des Sceaux s'était engagé à orchestrer une meilleure répartition des MIE sur le territoire français ainsi qu'à contribuer à hauteur de 50 % aux frais occasionnés par l'ASE durant les quatre premiers jours de prise en charge du jeune, jusqu'à la détermination de leur âge par la justice. Cependant, le budget débloqué ne dépassait pas les 3,5 millions d'euros, alors que la somme annuelle consacrée aux MIE par l'ensemble des départements est supérieure à 200 millions d'euros. Le processus de négociations suit néanmoins son cours. Une nouvelle réunion a eu lieu le 18 avril afin d'ouvrir une « véritable négociation »⁵. Le manque de réponse face aux difficultés rencontrées par les départements met en difficulté leur systè-

me d'accueil ainsi que la qualité de prise en charge de ces jeunes.

L'Italie retoquée pour violation du principe de non-refoulement

Jeudi 23 février 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Italie pour violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (articles 3 et 13 et article 4 du Protocole additionnel IV), en particulier pour violation du principe de non-refoulement⁶. L'affaire concernait une expulsion collective de migrants par les autorités italiennes vers la Libye. Ceux-ci, interceptés dans les eaux internationales, n'avaient été ni identifiés, ni entendus et n'avaient reçu aucune information de la part des autorités italiennes. Cette politique de refoulement automatique découlait d'accords passés trois mois plus tôt entre le gouvernement de Silvio Berlusconi et celui de Mouammar Kadhafi. La Cour a rejeté les objections du gouvernement italien stipulant qu'il ne pouvait ignorer que les droits des réfugiés étaient systématiquement violés en Libye et que les migrants n'avaient eu aucune possibilité d'exercer leur droit de demande de protection.

Le Kosovo et l'Albanie retirés de la liste française des pays d'origine sûrs

Alors que, le 18 mars 2011, le Conseil d'administration de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) avait placé le Kosovo et l'Albanie sur la liste des pays d'origine sûrs, le Conseil d'État a annulé cette décision le 26 mars 2012. Le Conseil a statué qu'« En dépit des progrès accomplis, notamment par la République d'Albanie, ni cette dernière ni la République du Kosovo ne présentaient, à la date de la décision attaquée, eu égard notamment à l'instabilité du contexte politique et social propre à ces pays ainsi qu'aux violences auxquelles sont exposées certaines catégories de leur population, sans garantie de pouvoir trouver auprès des autorités publiques une protection suffisante, les caractéristiques justifiant leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs »⁷.

En Bref

Par publication du décret n°2012 du 7 mars 2012, l'Office français de l'immigration et de l'intégration n'est désormais plus sous la tutelle du ministère de l'Emploi et du ministère de l'Intérieur, mais sous l'unique tutelle de ce dernier.

LIBRE OPINION

Garder raison !

Un magistrat très engagé dans la protection de l'enfance affirmait récemment « *Les mineurs isolés étrangers rendent fous !* ». À lire la saisine adressée au Défenseur des droits le 13 avril 2012, par quinze associations, le syndrome semble en tout cas très proche. En ciblant les départements les plus engagés sur le terrain de la protection, notamment Paris et la Seine-Saint-Denis, ou en pointant du doigt des aspects du travail de notre organisation, impliquée sans relâche depuis près de quinze ans dans des actions de terrain et de plaidoyer en faveur des mineurs isolés étrangers, les signataires se trompent à tout le moins de responsables et de combat.

Un exemple : celui de l'évaluation de l'âge. Alors qu'aucune méthode de détermination ne permet de garantir une totale fiabilité et que la détermination médicale de l'âge a été dénoncée à raison pour son imprécision par les acteurs de la société civile mais aussi par de nombreuses instances nationales, européennes et internationales, il convient de faire un choix en la matière. Le notre a été de s'appuyer sur le modèle mis en œuvre au Royaume-Uni et unanimement présenté comme une bonne pratique en Europe, à savoir une évaluation sociale reposant sur une multitude de critères (parcours migratoire, scolarisation, liens familiaux, etc.) appréciés par des professionnels formés à la problématique des mineurs isolés étrangers. C'est en ce sens que nous souhaitons voir évoluer les normes nationales et européennes dans ce domaine, comme l'a d'ailleurs préconisé le Conseil de l'Europe dans une récente résolution. L'évaluation pratiquée à la Permanence d'accueil et d'orientation des mineurs isolés étrangers à Paris s'appuie sur une grille d'analyse comportant 14 catégories, qui permettent de constituer un faisceau d'éléments pertinents pour déterminer l'orientation la mieux adaptée. C'est une évolution cruciale et il est pour le moins paradoxal de voir aujourd'hui fustiger l'abandon du test osseux !

Il est vrai cependant que l'accueil des mineurs isolés étrangers sur le territoire français est insatisfaisant. À ce titre nous rappelons trois axes de réflexion prioritaires pour améliorer la prise en charge : la mise en œuvre d'une meilleure répartition financière entre État et départements des coûts liés à la prise en charge des mineurs isolés étrangers ; l'établissement d'une méthode de détermination de l'âge pertinente applicable sur l'ensemble du territoire national, respectueuse des droits de l'enfant ; l'application sans réserve de la notion de danger contenue dans le Code civil et entraînant la mise en œuvre d'une mesure d'assistance éducative, pour tous les mineurs étrangers présents sur le territoire sans la présence d'un représentant légal (art. 375 du Code civil).

Reste à convaincre l'État de s'asseoir à une table commune. Les quinze signataires de la saisine au Défenseur des droits peuvent sans aucun doute nous aider à obtenir ce que l'État nous refuse depuis six ans !

Pierre HENRY
Directeur général de
France terre d'asile

¹Haut Conseil à l'intégration, *Investir dans les associations pour réussir l'intégration*, 8 février 2012.

²CE, 10 février 2012, No. 356456.

³Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, 19^e session, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants*, 2 mars 2012.

⁴Ibid.

⁵La Gazette.fr, « L'ADF veut une négociation États-départements sur l'accueil des mineurs isolés », 18 avril 2012.

⁶CEDH, 23 février 2012, *Hirsi et autres c. Italie*.

⁷CE, 26 mars 2012, Nos. 349174, 349356, 349653, 350189.

L'OBSERVATOIRE DE FRANCE TERRE D'ASILE

EST UNE PUBLICATION DE
FRANCE TERRE D'ASILE

Directeur de la publication : Jacques Ribs

Directeur général : Pierre Henry

Comité de rédaction :

Sophie Deronzier, Julien Mache,
Fatiha Mlati, Elise Morel, Caroline Roublin,
Elodie Soulard

www.france-terre-asile.org



Cette lettre est réalisée dans le cadre du projet
Réseau réinstallés soutenu par le
Fonds européen pour les réfugiés

Maquette : Collectif La Maison des Journalistes

Impression : Marnat

3, impasse du Bel Air 94 110 Arcueil

Tarif : 1,5 € ISSN : 1769-521 X



Avec le soutien du
Fonds européen
pour les réfugiés

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 15 € pour recevoir L'Observatoire de France terre d'asile et son supplément Pro Asile

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

Bulletin d'abonnement

Je souscris à un abonnement annuel au tarif de 50 € pour recevoir toutes les publications de France terre d'asile (L'Observatoire de France terre d'asile, Pro Asile et Les Cahiers du Social)

Nom

Prénom

Adresse

Code postal

Ville

Règlement par chèque bancaire ou postal à : France terre d'asile, 22-24 rue Marc Seguin, 75018 Paris

DONS : www.france-terre-asile.org