



# **Avis technique et préconisations concernant la prise en charge de frais d'hébergements par l'Aide Sociale à l'Enfance**

Quand les familles ne trouvent pas le soutien  
prévu par la loi.

[12-2010]

## Avis technique et préconisations concernant la prise en charge de frais d'hébergements par l'Aide Sociale à l'Enfance

### Sommaire

	Présentation - 2
I	Nos constats - 3
II	Avis technique de l'ANAS - 6
III	Nos préconisations - 7
IV	Dérives institutionnelles illustrées - 9
V	Conclusion - 11
Annexe I	Avis juridique de Pierre VERDIER - 13
Annexe II	Avis juridique de Laurent SELLES - 17
Annexe III	Fac-similé d'un signalement « maltraitant » - 21
Annexe IV	Extraits du discours d'introduction de Dominique VERSINI, Défenseure des enfants, à la conférence d'actualité « Précarité et protection des droits de l'enfant », 30 septembre 2010, Paris. - 24
Annexe V	Communiqué annonçant ce dossier - 25

### Présentation

La crise économique actuelle se traduit par le renforcement de la précarité pour nombre de familles. Dominique VERSINI, Défenseure des enfants, rappelait récemment<sup>1</sup> que ce sont 2 millions d'enfants qui vivent sous le seuil de pauvreté. Ces chiffres, antérieurs à la crise de 2008, sont probablement en augmentation depuis. Conséquences des multiples formes de cette précarité, les dégâts sont importants pour les adultes et les enfants : carences alimentaires, retard dans l'accès aux soins, développement de pathologies spécifiques, insécurité, stress, sidération, honte, stigmatisation, désespérance, atteinte à la dignité, souffrance psychique, séparation des familles qui ajoutent de nouvelles souffrances... Les dernières lois ont accru le rôle et les missions des départements en matière d'aide sociale sans pour autant augmenter les compensations financières, conduisant ceux-ci à adopter des orientations budgétaires de plus en plus restrictives. Par ailleurs, l'Etat dont le logement et l'hébergement relèvent de sa compétence, n'assume pas ses responsabilités en la matière, se déchargeant ainsi sur les départements de cette mission. Ainsi, les CHRS sont en nombre insuffisant et le 115 ne peut plus faire face aux demandes croissantes d'accueil. Parallèlement, les expulsions locatives continuent d'augmenter rejetant dans la rue nombre de personnes et de familles.

De ce fait, le nombre de jeunes et de familles en situation d'errance ne cesse d'augmenter conduisant à une augmentation symétrique du nombre de demandes d'hébergement en hôtel adressées aux services sociaux des conseils généraux.

---

<sup>1</sup> Discours d'introduction à la conférence d'actualité « Précarité et protection des droits de l'enfant », 30 septembre 2010, Paris. Voir différents extraits de cette intervention en Annexe IV.

Or, l'ANAS a été saisie par des professionnels de différents départements suite aux difficultés, aux incohérences et aux dysfonctionnements rencontrés sur les réponses données aux demandes de prise en charge des frais d'hébergement de familles.

Afin de mesurer la réalité des différents terrains professionnels et l'importance de cette question, nous avons recueilli des données sur le fonctionnement d'un nombre significatif de départements. Cela nous amène à poser **plusieurs constats** que nous présentons en première partie. Les arguments se fondant le plus souvent sur la citation d'articles du code de l'action sociale et des familles, nous avons demandé **deux avis juridiques distincts**. Le premier à Pierre VERDIER, docteur en droit, avocat au Barreau de Paris et spécialiste reconnu en matière d'aide sociale à l'enfance. Le second à Laurent SELLES, juriste et formateur, responsable de l'unité juridique de l'Institut d'Enseignement Supérieur de Travail Social de Nice. A partir de ces avis, disponibles dans leur intégralité en annexe I et II, **nous avons produit un avis technique fondé sur le droit** que nous présentons dans notre deuxième chapitre. Nous proposons ensuite une série de **préconisations aux professionnels** afin de renforcer leur expertise dans l'évaluation des situations des familles, dans l'interpellation de leur institution si nécessaire et dans les modalités d'accès aux droits des familles. Nous poursuivons en montrant, à travers le décryptage d'une situation récente (voir le fac-similé d'un signalement national placé en annexe III), comment **l'absence d'application du droit par un conseil général peut produire une situation de risque** pour une famille et sa mise en accusation. Nous terminons en appelant les différents acteurs de l'aide sociale à l'enfance à **une réflexion qui ne priorise pas une vision gestionnaire à court terme** et demandant des modifications de pratiques lorsqu'elles sont nécessaires.

Précisons que dans ce dossier, nous avons à ce stade choisi de ne citer aucun département. En le faisant, nous prenons le risque que l'attention se focalise sur quelques-uns. Quelle que soit sa pratique, chaque département et chaque professionnel est concerné par cet avis.

## I Nos constats

Au regard des données recueillies sur 25 départements<sup>2</sup>, voici les constats que nous pouvons faire :

- Une grande disparité de pratiques entre les différents conseils généraux. Certains vont, en l'absence de solution institutionnelle (place en CHRS, foyer ou centre maternel), financer des hébergements en hôtel, gîte, mobil-home. D'autres refusent de façon explicite un financement de telles prises en charge de familles. Entre ces deux réponses, nous trouvons une palette de réponses possibles. Cependant, pour les professionnels interrogés, une tendance semble se renforcer, notamment depuis deux ans : celle de la restriction voire de la fin de non recevoir aux demandes d'hébergement de familles avec prise en charge financière de l'ASE. **C'est à ceux-ci que nous nous intéressons.**
- Un flou dans l'organisation des services (tantôt directions, tantôt missions déconcentrées) et un manque de lisibilité des moyens de financement (une aide financée sur la mission ASE qui peut-être gérée par un service en charge des questions de logement) Le public, les professionnels, et parfois leurs responsables, repèrent difficilement le cadre de référence dans lequel est traitée cette question de l'hébergement des familles. Les consignes sont généralement données aux professionnels, par oral tout comme les réponses faites aux familles. Cela correspond, bien souvent, à la nécessité de réagir rapidement à une demande urgente. Cependant, cette absence de formalisation écrite ne permet pas aux familles d'engager de recours administratif ou judiciaire
- Les conseils généraux optant pour le refus de prise en charge motivent ce choix par des arguments de deux types : le renvoi vers l'Etat et sa responsabilité en matière d'hébergement

---

<sup>2</sup> Nous avons lancé un appel à nos adhérents ainsi qu'à leur réseau et décidé d'examiner les 25 premières réponses obtenues. Ce sont les fonctionnements réels qui nous sont revenus. Vu la sensibilité du sujet, il est fréquent que la règle ne soit qu'orale. Ceci rend d'autant plus difficile toute contestation tant pour le public que pour les familles.

(une responsabilité qu'il n'assume pas pleinement) et le fait que la seule référence explicite à l'hébergement en matière d'aide sociale à l'enfance soit l'article L222-5 du CASF.

- Face aux demandes d'hébergement de familles auprès de leurs services sociaux, ces conseils généraux proposent donc deux types de réponses institutionnelles prévues aux alinéas 1° et 4° de l'article L222-5 du CASF<sup>3</sup> : l'accueil en centre maternel pour les femmes enceintes ou avec enfant de moins de trois ans ou l'accueil provisoire des mineurs.
- Nous avons aussi observé changement d'orientation de certains conseils généraux qui accueillent ou accueillait des familles dans des conditions plus larges (enfant de + de 3 ans, couple avec enfant, etc.). Désormais, ils s'appuient sur l'article L.222-5 pour limiter la prise en charge aux femmes enceintes et mères isolées avec enfants de moins de trois ans.
- Il peut arriver qu'au critère fixé par l'article L222-5 du CASF soit ajouté un ou plusieurs critères supplémentaires : un temps minimal de plusieurs mois de présence dans le département, une durée de grossesse pour les femmes enceintes, etc. Cela restreint encore la possibilité d'accès à un hébergement pour les familles.
- Un des cas particulier de ces exigences supplémentaires concerne les femmes avec enfant victimes de violence conjugale. Dans certains départements, il est posé comme préalable le dépôt d'une plainte par la victime pour qu'elle obtienne une prise en charge d'hébergement. Ainsi, le fait d'être, avec ses enfants, victime de violences graves et en danger au domicile ne suffit pas à obtenir une mise en sécurité via l'hébergement.
- Il convient de noter que nous trouvons d'autres formes de causes ou d'arguments amenant à des refus de prise en charge : des modes d'organisation mettant de la pression sur les choix des cadres intermédiaires, renforçant la logique gestionnaire aux dépens de la logique de mission ; un traitement différencié des familles en situation non régulière de séjour alors que la législation l'interdit.

Les réponses apportées ont des conséquences importantes. Pour les familles, s'entendre proposer une séparation du couple pour permettre l'accueil de la mère et de ses enfants, ou encore avoir comme unique proposition un accueil des seuls enfants, constituent une expérience particulièrement violente. Ces demandes d'aides interviennent le plus souvent à un moment de crise pour la famille qui est déjà en situation délicate : mise à la rue (conflit avec voisinage, propriétaire, suites d'un incendie, etc.), nécessité de protection (violence conjugale, agressions sur mineurs, etc. par un des parents ou l'environnement)... Devant une proposition d'accueil de l'enfant, ou d'un refus d'aide, il est fréquent que des familles ne viennent plus vers les services sociaux.

Pour les professionnels, ce genre de situation est déstabilisant. Après avoir évalué le besoin de soutien d'une famille, il doit parfois porter une réponse institutionnelle qui peut apparaître comme froidement gestionnaire, et dont il mesure la violence. Nous savons gérer la frustration des personnes, nous avons parfois à en générer dans le cadre d'un plan d'action. Mais si ce qui provoque cette frustration provient d'une réponse que nous pensons illégitime, voire illégale, le malaise est grand. Dans plusieurs départements, un ou des professionnels portent ou ont porté des interrogations auprès de leurs responsables. Ce sont aussi des organisations syndicales qui se saisissent de ces questions pour interroger les responsables institutionnels. Avec un résultat limité : nous avons des exemples de « dialogue de sourds » où chacun campe sur ses positions.

---

<sup>3</sup>

« 1° Les mineurs qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel et dont la situation requiert un accueil à temps complet ou partiel, modulable selon leurs besoins, en particulier de stabilité affective, ainsi que les mineurs rencontrant des difficultés particulières nécessitant un accueil spécialisé, familial ou dans un établissement ou dans un service tel que prévu au 12° du I de l'article [L. 312-1](#) ; [...]

4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci. »

C'est pourquoi, afin d'éclairer les professionnels qui la saisissent, l'ANAS a choisi de solliciter deux juristes reconnus afin d'obtenir une lecture indépendante de cette question. L'objectif est également d'apporter des repères au niveau national pour les conseils généraux car trop souvent, la règle institutionnelle tend à se substituer à la loi, inversant de fait la hiérarchie des textes.

### **La demande d'avis juridique**

Notre question adressée à chacun des juristes :

« Les assistants de service social exerçant en polyvalence et/ou dans le cadre de la mission d'aide sociale à l'enfance, reçoivent régulièrement des parents d'enfants mineurs sollicitant une mise à l'abri de leur famille. Plusieurs situations peuvent être données en exemple :

- lorsqu'il y a eu des violences au sein du couple, des mères cherchent un hébergement en urgence.
- Lorsqu'une famille se trouve mise dehors ou obligée de partir suite à des contentieux ou menaces provenant de l'environnement (voisinage, propriétaire, entourage familial, etc.).
- Lorsqu'après avoir dû quitter leur logement suite à une expulsion, ils se retrouvent sans solution.

Face à ces demandes, lorsque l'évaluation du professionnel a, au regard de l'hébergement, permis de mesurer :

- l'absence de solution dans le réseau familial ou amical de la famille ainsi que dans les centres d'hébergements et de réinsertion sociale,
- le risque que représente pour la famille le fait de se retrouver sans abri,

il est fait auprès du service de l'Aide sociale à l'enfance ou au responsable exerçant dans le cadre de cette mission, une demande d'aide financière pour la prise en charge d'un lieu d'hébergement (gîte, hôtel, résidence hôtelière, centre maternel, appart-hôtel, mobil-home dans un camping, etc.).

Or, il est parfois opposé un refus motivé par l'argument selon lequel le département n'a comme obligation d'hébergement que la catégorie de population prévue à l'article L222-5 du CASF qui précise que

« Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général : [...]

4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci. »

La question est donc de savoir si la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance n'est possible qu'en présence d'enfants de moins de trois ans. »

C'est en nous appuyant sur les deux avis juridiques obtenues (disponibles en Annexes I et II) que nous publions ci-après la lecture qui nous apparaît pertinente au regard du droit, de la mission d'aide sociale à l'enfance et de l'intérêt du public.

## II Avis technique de l'ANAS

Rappelons que notre question concerne des familles pour lesquelles **il n'y a pas de danger ou de risque de danger provenant d'un ou des parent(s) et le ou les parents ne sont pas demandeurs d'une séparation.**

Dans ces conditions, conformément à l'article 9-1 de la convention internationale des droits de l'enfant<sup>4</sup>, l'enfant a le droit de vivre en famille. Rappelons aussi que même dans des situations de danger au sens de l'article 375 du code civil, la justice doit privilégier<sup>5</sup> « chaque fois qu'il est possible » le maintien dans le milieu familial.

La mission d'aide sociale à l'enfance vise en premier lieu (article L221-1 1<sup>o</sup>alinéa) à soutenir l'enfant **avec** sa famille lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, notamment via un soutien matériel. Ajoutons que cette mission concerne les mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans.

Dans ces conditions, il n'existe donc aucune raison pour qu'intervienne une séparation entre parent(s) et enfant(s). Une telle proposition serait contraire à l'intérêt de l'enfant, un intérêt qui doit présider à toute décision. Ajoutons qu'une mesure entraînant la séparation s'avère un choix extrêmement coûteux. Avec le prix de journée pour l'accueil d'un seul mineur, on peut financer souvent un hébergement en hôtel et des ressources minimales pour un couple et ses deux enfants... Rappelons enfin que les professionnels savent qu'un accueil en hôtel n'est pas une solution en soi, que les familles peuvent s'y épuiser et qu'elle nécessite de trouver, avec les parents, une solution pérenne et adaptée.

Ces éléments rappelés, nous en venons à une synthèse des avis juridiques de Pierre VERDIER et Laurent SELLES. Ils permettent de situer dans quelles conditions et en référence à quels textes de droit doit intervenir une prise en charge d'une famille dans le cadre d'un hébergement.

Si, hormis pour les situations prévues par l'article L222-5 du CASF<sup>6</sup>, une demande d'hébergement ne relève pas au premier regard de l'aide sociale à l'enfance, elle peut sous certaines conditions **obliger** le département à répondre favorablement à une demande de prise en charge d'un hébergement dans le cadre de cette mission. Cette prise en charge financière s'effectue par le moyen de la prestation obligatoire prévue aux articles L222-2 et L222-3 du CASF : une aide à domicile versée sous la forme d'un aide financière à la famille.

Les conditions dans lesquelles le département est obligé de répondre favorablement sont prévues à l'article L222-2 du CASF :

- La santé de l'enfant, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent.
- Le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes.

---

<sup>4</sup> « Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Une décision en ce sens peut être nécessaire dans certains cas particuliers, par exemple lorsque les parents maltraitent ou négligent l'enfant, ou lorsqu'ils vivent séparément et qu'une décision doit être prise au sujet du lieu de résidence de l'enfant. »

<sup>5</sup> Voir article 375-2 du code civil.

<sup>6</sup> «4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile.»

Cette aide doit intervenir sans tenir compte de la nationalité ou de la situation au regard du droit de séjour. Cette aide n'est pas limitée dans le temps. Cette prestation reste obligatoire tant que le besoin existe.

Conformément au L222-2 du CASF, le seul motif légal de refus serait que l'aide n'est pas justifiée pour la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation de l'enfant et/ou que le demandeur dispose de ressources suffisantes.

Ce refus doit obligatoirement être motivé avec indication des délais et voies de recours.

Tout refus doit être motivé avec indication des motifs de droit et de fait et avec indication des délais et voies de recours (loi du 11 juillet 1979). Rappelons que la motivation par un critère prévu dans le règlement intérieur d'action sociale du Département, mais qui serait non-conforme aux conditions prévues par la loi, resterait donc illégale. Un recours peut être introduit devant le Tribunal Administratif, via un « référé-liberté », procédure rapide permettant de statuer dans de brefs délais, puis devant le Conseil d'Etat.

Rappelons que si les départements peuvent adapter leur application du cadre légal (principe de libre-administration), ils ne peuvent développer des pratiques moins avantageuses pour les bénéficiaires que ce que prévoit le droit.

A une époque où la logique apparaît de plus en plus souvent fondée sur une dimension gestionnaire, **le droit et la jurisprudence remettent donc au centre :**

- **la question de l'évaluation des situations par les professionnels, qui est une des compétences des assistants de service social :**
- **le rôle des professionnels dans l'accès au droit des personnes, une des fonctions dans lesquels ils sont souvent placés par leurs institutions, notamment les départements.** D'où les préconisations que nous faisons ci-après.

### **III Nos préconisations aux professionnels.**

Lorsqu'une demande d'hébergement est faite par une famille, cette demande doit être formalisée par écrit. Soit via une demande d'aide financière, soit via un document spécifique prévu par le service, soit par un courrier de demande émanant de la famille. Cette formalisation permet d'éviter d'en rester à une procédure orale, qui ne permet pas de garantir un traitement des personnes en tant que sujet de droit.

Dans l'évaluation qui accompagne la demande, le professionnel doit signifier en quoi la demande est faite après avoir cherché sans succès des solutions mieux adaptées.

Exemples : Absence de places adaptées en CHRS, de soutiens possibles dans le réseau de la famille, etc.

Il doit aussi montrer que la demande d'aide est pertinente au regard des conditions fixées par la législation en matière d'aide sociale à l'enfance.

Exemple : citer en référence les articles L221-1 (missions de l'ASE) et les articles L222-2 et L222-3 (prestations obligatoires d'ASE) du code de l'actions sociale et des familles.

L'évaluation explicite en quoi l'absence de solution d'hébergement est dûe à l'absence de ressources suffisantes du demandeur ainsi que les atteintes que cette situation constitue pour la santé de l'enfant (ou des enfants), à sa sécurité, son entretien ou son éducation.

Exemples : si les enfants sont insécurisés, comment cela se manifeste et en quoi un hébergement pourrait participer de leur sécurité ; si la santé risque d'être altérée par des conditions trop précaires, montrer en quoi, en s'appuyant sur des certificats médicaux s'il en existe ou une évaluation par un travailleur médico-social en complément ; si l'entretien de

l'enfant ne peut plus être assuré, montrer en quoi, par exemple en chiffrant s'il existe le « reste à vivre » après paiement des frais d'hébergement ; préciser les observations qui montrent l'insécurité psychique ; etc.

En cas de refus, accompagner la famille dans une procédure de recours qu'elle choisira : recours amiable auprès de l'administration ou recours contentieux devant les juridictions administratives, saisine du délégué de la Défenseure des enfants conformément aux articles 1<sup>7</sup> et 3<sup>8</sup> de la loi n°2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants.

Exemples : Aide à la rédaction d'un recours gracieux, orientation vers un juriste ou avocat pour engager des démarches, etc.

Notre professionnalisme nous incite à ne pas adopter des pratiques contraires à notre éthique. Ainsi, proposer un accueil provisoire des enfants à une famille dans la situation que nous avons examiné dans cet avis, **alors qu'il y aurait un refus de prise en charge d'un hébergement pour le groupe familial**, c'est :

- Reconnaître que l'absence d'hébergement constituerait un risque, sinon pourquoi proposer un accueil provisoire ? Cela induit que toute personne en situation de précarité de logement met ses enfants en danger !
- Créer une situation déstabilisante supplémentaire et contraire à son intérêt pour le ou les enfants. Donc renforcer la violence de la situation.
- Créer les conditions pour que la famille ait peur du service social. Un accueil provisoire est souvent assimilé à un « placement ». L'effet produit est donc une fuite du service. Que se passera-t-il si la situation se dégrade encore ? Vers qui se tournera la famille ?
- Rejeter sur les parents, en les « punissant », une situation dont ils ne sont souvent pas responsables.
- Faire Une réponse cynique qui vise plus à « se débarrasser » d'une situation.

Nous ne sommes pas assistants de service social pour participer à cela. Nous avons à aider les personnes à accéder à leurs droits. Nous n'avons pas à participer à des réponses contraires à une aide et au droit.

Observer ces quelques règles simples, c'est valoriser des compétences professionnelles, accompagner les familles en conformité avec la loi et l'esprit de la loi, réduire la souffrance des

---

<sup>7</sup> Extraits : « Il est institué un Défenseur des enfants, autorité indépendante. Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé. Il reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant. [...] Les réclamations peuvent lui être présentées par des membres de la famille des mineurs, les services médicaux et sociaux ainsi que les associations reconnues d'utilité publique qui défendent les droits des enfants. [...] »

<sup>8</sup> Extraits : « Lorsqu'une réclamation mettant en cause une administration, une collectivité publique territoriale ou tout autre organisme investi d'une mission de service public présente un caractère sérieux, le Défenseur des enfants la transmet au Médiateur de la République dans les conditions prévues par une convention conclue entre lui et ce dernier. L'enfant concerné ou ses représentants légaux sont informés par le Défenseur des enfants du résultat de ces démarches. [...] Lorsqu'il apparaît au Défenseur des enfants que les conditions de fonctionnement d'une personne morale de droit public ou de droit privé portent atteinte aux droits de l'enfant, il peut lui proposer toutes mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation. Il est informé de la suite donnée à ses démarches. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il peut rendre publiques ses recommandations. La personne morale ou physique mise en cause peut rendre publique la réponse faite et, le cas échéant, la décision prise à la suite de la démarche faite par le Défenseur des enfants. [...] »

familles liées à ce type d'épisodes, limiter les risques d'abus de pouvoir et de toute-puissance qui aboutissent parfois à une forme de maltraitance institutionnelle.

Nos observations dans 25 départements permettent de mesurer que ce travail est plus que jamais nécessaire : il y a trop souvent des arrangements avec la loi qui font que cette dernière n'est plus respectée et que des familles sont violentées.

C'est pourquoi, après avoir rappelé quelques situations qui nous ont été remontées, nous terminons avec une des multiples illustrations de ces dérives, dans laquelle un conseil général, institution chargée de la mission d'aide sociale à l'enfance, produit une situation de risque pour la famille et met en responsabilité la seule mère...

## IV Dérives institutionnelles illustrées

### Des situations graves et banales ?

En rassemblant les données, nous avons pu constater des dérives décrites dans le chapitre « nos constats » : critères restrictifs au-delà de la loi, confusion volontaire ou pas autour de la lecture de la loi, critères d'origines ethniques servant à discriminer les types de réponses, critères de situation au regard du droit au séjour ou critères d'âge des enfants comme motivation de réponse négative, etc.

Nous avons aussi des situations plus « subtiles » :

- Pratique illégale fondée sur des consignes seulement orales ;
- Choix de ne pas répondre positivement car le coût des frais de justice lié à des poursuites intentés par une famille serait de toute façon moindre que celui des prises en charge d'hébergement ;
- Méconnaissance totale de la loi et croyance aveugle en l'institution et ses choix ;
- Lorsque les budgets sont déconcentrés, organisation d'un système de compétition dans la gestion des enveloppes entre les différents responsables de territoire, le « bon » gestionnaire étant celui qui restreint le plus le volume représenté par les réponses positives d'aides financières ;
- Association des professionnels aux choix, purement gestionnaires entraînant une légitimation du discours idéologique qui le sous-tend.

Nous répétons notre constat : dans certains départements, il existe une fuite partielle volontaire de la responsabilité que donne la mission d'aide sociale à l'enfance. Cela a des conséquences pour les familles, mais aussi pour les autres départements...

Nos constats nous amènent à craindre que soit à l'œuvre un « Effet Domino », les conseils généraux les plus respectueux de la loi risquant de s'aligner sur les moins respectueux, par crainte de voir venir vers eux des familles qui ne trouvent pas les réponses nécessaires ailleurs.

Nous nous réservons le droit de publier à l'avenir des éléments plus précis et mentionnant les conseils généraux concernés. Nous avons alertés certains de ces conseils généraux et espérons des modifications dans leur respect des familles et du droit.

A ce jour, nous décidons de montrer le fac-similé anonymé (famille et conseil général) d'une situation qui illustre de façon très concrète ce que nous dénonçons. **Voir Annexe III**

## **Un Département signale une famille... et montre comment il l'a maltraitée !**

Ce signalement national, donc adressé à tous les départements de France en plus du Procureur compétent, montre comment l'acteur de soutien et protection que doit être un Conseil Général pour les familles peut devenir un acteur d'aggravation de risque, risque que les autres départements auront peut-être à financer... Décryptage.

- 1 Madame est sans titre de séjour, enceinte avec des enfants de 9, 6 et 1 an.
- 2 La mention du nom et de la ville de résidence de la personne l'ayant invitée à venir en France, en prenant à sa charge des nuits d'hôtel et d'alimentation, apparaît étonnante vu que le courrier est adressé au Procureur de la République. Voilà une personne qui, du fait de sa mention dans ce courrier, pourrait se retrouver accusée d'aide au séjour irrégulier. Le même problème peut arriver pour la personne domiciliant cette famille, mais dans ce cas, il est vrai qu'un signalement à l'autorité judiciaire doit permettre la localisation des enfants pour lesquels une mesure est demandée.
- 3 Les éléments montrent que la question des ressources a été évaluée de façon exhaustive : celles de la communauté, de la famille au sens large et du père du futur enfant. Il apparaît qu'aucun soutien n'est plus possible.
- 4 Les propositions d'aides pour cette dame se sont manifestement limitées à ce qui est contenu dans l'article L222-5 du CASF : accueil en centre maternel de la famille et accueil provisoire des enfants. Pas de place en centre maternel, donc proposition d'accueil provisoire. Selon les contacts pris, dans ce département, la consigne orale donnée aux professionnels les incite à ces seules réponses.
- 5 Cette proposition d'accueil provisoire des enfants « au service de la Protection de l'Enfance n'a pu se concrétiser, Madame [...] n'ayant pas honoré le rendez-vous fixé avec les travailleurs sociaux. »
- 6 La question des ressources financières pour l'hébergement et l'alimentation est bien ce qui fait problème selon les termes du signalement lui-même : « La situation de Madame [...] et de ses enfants inspire des inquiétudes sur le plan de la sécurité des enfants dans la mesure où l'hébergement de cette famille par Madame [...] risque de s'interrompre rapidement et qu'un relai n'a pu être organisé. » « D'autre part, selon certains éléments du discours de Madame [...], la question se pose de la possible prostitution à laquelle elle pourrait avoir recours aux fins de subvenir à ses besoins. »
- 7 Nous avons donc là deux raisons essentielles pour que soit engagé un soutien financier de cette famille, afin d'assurer un hébergement minimal en terme de sécurité, d'assurer l'entretien des enfants notamment sur le plan alimentaire, et permettre que cette famille qui semble aller d'un lieu à l'autre, puisse se poser. A partir de là, un travail d'accompagnement avait plus de chances de se réaliser. Dans un tel cas, comme nous l'avons vu dans ce dossier, le droit oblige au soutien via une prestation d'aide financière de l'aide sociale à l'enfance. Ce n'est pas le choix de ce département, qui ne veut voir que l'article L222-5 dans le droit.
- 8 Le Conseil Général n'a pas assuré sa mission, la situation de risque pour les enfants n'est associée qu'au manque de soutien matériel, un manque qui est aussi lié à la réponse de l'institution. Néanmoins, restant cohérent dans sa démarche, le Conseil Général propose une mesure de protection des enfants sous la forme d'un placement. Ce qu'il n'a pas obtenu par la négociation, il le sollicite par la contrainte judiciaire.
- 9 La violence de la situation dans laquelle a été laissée cette famille se double alors de la violence que risque de constituer une séparation de la famille pour des raisons strictement matérielles. Devant une telle mesure, la famille risque de fuir, provoquant une situation d'errance qui, elle et elle seule mettra les enfants en risque de danger.
- 10 Le coût d'une telle mesure apparaît disproportionné : l'accueil de 3 enfants de cet âge est au minimum de 450 euros par jour, une charge qui incombe au département que ce soit dans le cadre d'une mesure administrative ou judiciaire. La prise en charge de l'hébergement dans un hôtel avec une aide financière pour les frais d'entretien aurait coûté bien moins cher et produit un résultat plus satisfaisant pour la famille

11 Mais il est vrai que ce coût ne retombera peut-être pas sur ce Département. Il suffit que cette famille reprenne la route et franchisse les frontières administratives de son territoire pour que la charge incombe à une autre collectivité.

## V Conclusion

Nous avons constaté des pratiques montrant qu'en de multiples départements, la mission de protection de l'enfance et les familles n'est pas respectée sur certains points importants. Il convient de préciser que les dérives constatées quant aux réponses sur l'hébergement concernent aussi les réponses en matière d'aides financières ASE. C'est, parmi les prestations, celle qui est soumise au plus de pression actuellement, avec des objectifs de réduction des dépenses énoncées très clairement dans de nombreux services.

La fragilité des familles ne leur permet que très rarement d'engager une procédure devant les juridictions administratives. Les professionnels se trouvent parfois déstabilisés par des positions institutionnelles très affirmatives doublées d'un appel à la confiance en la hiérarchie. Des acteurs extérieurs, comme les associations, ont une marge d'expression critique réduite. Le Conseil Général est un des principaux financeurs des actions qu'elles développent, ceci dans un contexte de tensions budgétaires. L'Etat ne joue pas le rôle de régulateur qu'il pourrait tenir. Le transfert de charges vers les départements ainsi que l'insuffisance des compensations ont été tels qu'il s'est dégagé de toute responsabilité en la matière. Et s'il est bien prévu un contrôle du service de l'aide sociale à l'enfance par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (art. L221-9 du CASF), ou encore des contrôles de légalité des actes des conseils généraux par les Préfets, force est de constater que dans la réalité, cela se produit peu... ou pas<sup>9</sup>.

Cette situation, que nous pourrions qualifier de « violence silencieuse », ne peut perdurer. Les Conseils Généraux qui assument leur responsabilité doivent être soutenus, tout comme les familles qui en ont besoin.

Cela passe par un rôle accru de l'Etat, en tant que garant de l'égalité de traitement des familles. Une orientation des pratiques des conseils généraux dans le domaine de la protection de l'enfance irait dans le sens de la demande faite en juin 2004 à la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

Des améliorations ont pu être apportées, notamment du fait du rôle du Défenseur des enfants. Si la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance en a renforcé les prérogatives en élargissant à de nouvelles personnes physiques ou morales les possibilités de saisines<sup>10</sup>, elle en a exclu les

---

<sup>9</sup> Ainsi, Valérie Pécresse, alors députée et rapporteure à l'Assemblée Nationale de la loi réformant la protection de l'enfance, rappelle et développe cette faiblesse des contrôles dans un chapitre spécifique de son rapport n°3256.

<sup>10</sup> Loi n°2000-196 du 6 mars 2000 instituant un Défenseur des enfants. Article 1, Modifié par Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 - art. 7 JORF 6 mars 2007 : « Il est institué un Défenseur des enfants, autorité indépendante. Il est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé. Il reçoit les réclamations individuelles d'enfants mineurs ou de leurs représentants légaux qui estiment qu'une personne publique ou privée n'a pas respecté les droits de l'enfant. Lorsqu'il a été saisi directement par l'enfant mineur, il peut en informer son représentant légal. Les réclamations peuvent lui être présentées par des membres de la famille des mineurs, les services médicaux et sociaux ainsi que les associations reconnues d'utilité publique qui défendent les droits des enfants. En outre, le Défenseur des enfants peut se saisir des cas lui paraissant mettre en cause l'intérêt de l'enfant lorsqu'ils lui sont signalés par des personnes ou des associations n'entrant pas dans les catégories précitées. Les membres du Parlement peuvent saisir le Défenseur des enfants d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention. Sur la demande d'une des six commissions permanentes de leur assemblée, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale peuvent également transmettre au Défenseur des enfants toute pétition dont leur assemblée a été saisie. »

professionnels<sup>11</sup>. Or, ce sont les premiers acteurs qui peuvent constater les dysfonctionnements des services et signaler un dispositif ou une mission « en danger ». Quand ils ne subissent pas la menace de sanction<sup>12</sup>, ils se trouvent parfois confrontés à une fin de non-recevoir lorsqu'ils se positionnent individuellement, collectivement, ou via une organisation syndicale. Ainsi, ils ne peuvent activer le droit dont ils constatent pourtant le non-respect !

C'est pourquoi, au regard de l'ensemble de ce dossier :

**Nous saisissons la Direction Générale de la Cohésion Sociale** et demandons qu'une note d'orientation nationale soit produite par ses soins afin que soient clarifiées les responsabilités des différents acteurs concernés.

**Nous saisissons la Ministre de la Famille et la Défenseure des enfants** afin de demander à ce qu'un projet de loi ajoute cette possibilité de saisine du Défenseur des Enfants directement par des professionnels sans possibilité de sanction.

**Nous avons d'ores et déjà créé un groupe de travail nommé Droit aux Droits**, chargé d'interpeller les départements et accompagner les familles qui le souhaitent, lorsqu'il est constaté des pratiques non-respectueuses des textes et des personnes. Cette expérience est pour le moment limitée à une région. Deux départements ont été interpellés sur des situations individuelles ou collectives.

**Nous envisageons de saisir les autorités compétentes et les médias** dans certaines des situations sur des dysfonctionnements avérés dont nous avons été informés.

**Nous adressons cet avis à chacun des présidents des Conseils Généraux ainsi qu'à l'Assemblée des Départements de France.**

**Nous invitons les Conseils Généraux à ne pas fuir leurs responsabilités en matière d'aide matérielle aux familles, premier acte de prévention dans une majorité de situations. Toute autre politique amène des résultats budgétaires qui satisfont les contrôleurs de gestion à court terme, au prix de dégradations des conditions de vie des familles.**

**Ces familles qui pèsent peu et dont nous souhaitons rappeler qu'elles ne sont pas que des chiffres sur un tableau de bord ou un support du combat entre Etat et Conseils généraux. Si l'Etat se désengage et n'assume pas ses responsabilités, les collectivités territoriales doivent faire jouer le droit devant les juridictions compétentes, pas le faire « payer » aux familles.**

**Pour prévenir la souffrance et la pauvreté dans lesquelles évoluent les mineurs, commençons par appliquer partout le droit concernant la mission d'aide sociale à l'enfance.**

Françoise LEGLISE  
Présidente de l'ANAS

Laurent PUECH  
Vice-président, coordonateur du dossier

---

<sup>11</sup> C'est pourtant une proposition que nous avons porté auprès de Valérie PECRESSE lors de la préparation des débats à l'assemblée nationale. Il nous avait été renvoyé que cette proposition serait rejetée par les parlementaires cumulant avec une présidence de Conseil Général.

<sup>12</sup> Plusieurs professionnels ont pu être ainsi menacés, les responsables arguant que faire sortir une critique de l'institution correspondait à une rupture du devoir de réserve. Les termes « services médicaux et sociaux » signifient qu'il faudrait l'accord du responsable de service pour pouvoir saisir le Défenseur des enfants, situation hautement improbable.

**ANNEXE I**

**PRISE EN CHARGE AU TITRE DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE  
DE FRAIS D'HEBERGEMENT DE FAMILLES**

Pierre VERDIER, Docteur en droit, Avocat au barreau de Paris

**QUESTION posée par l'ANAS**

Les assistants de service social exerçant en polyvalence et/ou dans le cadre de la mission d'aide sociale à l'enfance, reçoivent régulièrement des parents d'enfants mineurs sollicitant une mise à l'abri de leur famille. Plusieurs situations peuvent être données en exemple :

- lorsqu'il y a eu des violences au sein du couple, des mères cherchent un hébergement en urgence.
- Lorsqu'une famille se trouve mise dehors ou obligée de partir suite à des contentieux ou menaces provenant de l'environnement (voisinage, propriétaire, entourage familial, etc.).
- Lorsqu'après avoir dû quitter leur logement suite à une expulsion, ils se retrouvent sans solution.

Face à ces demandes, lorsque l'évaluation du professionnel a, au regard de l'hébergement, permis de mesurer :

- l'absence de solution dans le réseau familial ou amical de la famille ainsi que dans les centres d'hébergements et de réinsertion sociale,
- le risque que représente pour la famille le fait de se retrouver sans abri,

il est fait auprès du service de l'Aide sociale à l'enfance ou au responsable exerçant dans le cadre de cette mission, une demande d'aide financière pour la prise en charge d'un lieu d'hébergement (gîte, hôtel, résidence hôtelière, centre maternel, appart-hôtel, mobil-home dans un camping, etc.).

Or, il est parfois opposé un refus motivé par l'argument selon lequel le département n'a comme obligation d'hébergement que la catégorie de population prévue à l'article L222-5 du CASF qui précise que

« Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général : [...]

4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci. »

La question est donc de savoir si la prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance n'est possible qu'en présence d'enfants de moins de trois ans.

## REPONSE

Le code de l'action sociale et des familles définit les missions de l'aide sociale à l'enfance, puis les prestations (autrement dit les moyens) pour satisfaire ces missions.

Pour ce qui est des missions, elles sont définies à l'article L221-1 du CASF :

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre » » ;

Les prestations obligatoires sont définies aux articles suivants. Ceux-ci ne prévoient que deux types de prestations obligatoires :

- des aides à domicile (art L222-2 et L222-3 CASF)
- une prise en charge physique dans les cas prévus au L222-5 (accueil provisoire de mineurs et de majeurs de moins de 21 ans, pupilles de l'Etat, mineurs confiés par décision judiciaire). Les modalités de ces prises en charge ont été assouplies par la loi du 5 mars 2007. C'est cet article L222-5 qui prévoit l'accueil de femmes enceintes et mères isolées avec enfants de moins de trois ans.

Il faut préciser « prestations obligatoires » car le département peut toujours aller au delà et faire preuve d'inventivité, c'est un enjeu de la décentralisation.

L'hébergement de familles (qu'il soit d'urgence ou durable) n'est pas une prestation 'obligatoire' d'aide sociale à l'enfance.

En revanche, si une famille est en difficulté et ne dispose pas de ressources suffisantes pour assurer la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation des enfants, et se loger, elle ouvre droit à une aide financière, appelée souvent « allocation mensuelle » prévue à l'article L 222-3 CASF.

Cet article dispose :

Article L222-3 : L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément :

- l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide ménagère ;
- un accompagnement en économie sociale et familiale ;
- l'intervention d'un service d'action éducative ;
- le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces.

L'aide financière est de droit. C'est à dire qu'elle doit être accordée à tous ceux qui remplissent les conditions prévues par la loi à savoir :

- La résidence en France. S'agissant de loi de police, il n'y a pas de condition de nationalité ni de régularité du séjour
  - o art 3 du code civil : « les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire ».
  - o art L111-1 CASF : « ...toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes d'aide sociale telles que définies par le présent code ».
  - o art L111-2 CASF : « Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations :  
1°/ des prestations d'aide sociale à l'enfance »
- La présence d'enfants de moins de 21 ans (art L222-2 dernier alinéa);
- L'absence de ressources personnelles ou familiales suffisantes (art L222-2 CASF). En effet l'aide de la collectivité est subsidiaire par rapport à la solidarité familiale. ;

Cette aide à domicile, versée au père ou à la mère ou à la personne qui assume la charge effective de l'enfant ne doit pas être confondue avec l'accueil en centre maternel des femmes enceintes ou des mères avec enfants de moins de 3 ans prévu à l'article L222-5 CASF.

Tout refus doit être motivé avec indication des motifs de droit et de fait et avec indication des délais et voies de recours (loi du 11 juillet 1979).

Le seul motif légal pour le refuser serait, conformément au 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L222-2, que ce n'est pas justifié pour « la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation » de ces enfants, ou que « le demandeur dispose de ressources suffisantes ».

La loi ne fixe pas de durée : la prestation doit être versée tant que le besoin existe.

Ces prestations sont de droit, l'aide sociale à l'enfance étant une dépense obligatoire du département.

Le département dispose d'un pouvoir d'appréciation, notamment de l'insuffisance ou non de ressources, sous contrôle du Juge administratif, car il n'y a pas de barème national. En tous cas, il ne peut les refuser, ou les retirer, que pour des motifs légaux ci dessus rappelés.

En cas de refus il est possible de saisir le Tribunal Administratif d'un recours pour excès de pouvoir, puis le Conseil d'Etat.

Ainsi, le Département des Bouches du Rhône avait retiré le bénéfice de l'aide financière destinée au logement à plusieurs familles, au motif que « l'aide sociale n'avait pas vocation de se prolonger dans le temps ». Le juge des référés du Tribunal Administratif de Marseille a suspendu ces décisions par une ordonnance du 13 novembre 2002. Le Conseil d'Etat a jugé, par trois arrêts du 21 mars 2003<sup>13</sup> la décision du juge des référés justifiée. Il rappelle

- que le besoin existait toujours : « la famille X, dépourvue de ressources, était dans l'impossibilité de se loger sans l'aide financière versée par le département » (arrêt n° 252296) ;  
« impossibilité pour la famille, compte tenu de la modicité de ses ressources et de l'absence à court terme de solution alternative d'hébergement, de se loger sans l'aide financière du département » (arrêt n° 252053 et même motif arrêt n° 250777) ;
- que cette aide est de droit pour toute personne résidant en France et remplissant les conditions d'attribution (art. L111-1 CASF) ;
- que l'aide sociale est une dépense obligatoire du département qui ne peut donc invoquer le principe de la libre administration des collectivités territoriales ;
- qu'un « refus d'attribution ne peut être justifié par le comportement des demandeurs ».

Pierre VERDIER

Docteur en droit

Avocat au barreau de Paris

14 août 2010

---

<sup>13</sup> C. E. - 21 mars 2003 - N° 250.777 ; C. E. - 21 mars 2003 - N°252.296 et C. E. - 21 mars 2003 - N°252.053

**ANNEXE II**

**PRISE EN CHARGE AU TITRE DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE  
DE FRAIS D'HEBERGEMENT DE FAMILLES**

Laurent SELLES, juriste et formateur, responsable de l'unité juridique de l'Institut d'Enseignement Supérieur de Travail Social de Nice

L'avis technique abordera les points suivants :

- L'article L.222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF) est-il le seul moyen juridique pour mettre une famille à l'abri ?
- Quelles sont les conditions légales permettant ou obligeant la prise en charge totale ou partielle des frais d'hébergement et s'il existe une durée maximum ?
- Quels sont les motifs qui peuvent être invoqués afin de justifier le refus ou l'arrêt de la prise en charge ?
- La nationalité des parents, leur statut au regard du droit au séjour ont-ils un impact sur leur droit à l'aide sociale à l'enfance (et par voie de conséquence aux prestations de ladite aide sociale).

1/ L'article L.222-5 du CASF, seul moyen de mise à l'abri des familles ?

Le Conseil général a la possibilité au titre de l'article L.222-5 du CASF de faire prendre en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général :

« 4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci. »

*Cette possibilité d'hébergement des familles n'est pas la seule prestation d'aide sociale. En effet, elle ne constitue pas le seul moyen de mise à l'abri des familles.*

En effet, le service de l'aide sociale à l'enfance a, en autres comme missions redéfinies par la loi du 5 mars 2007 :

« 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. » (article L.221-1 1° CASF)

Pour atteindre cette mission, le service a comme moyens l'aide à domicile. Celle-ci est prévue à l'article L.222-2 du CASF. Elle est « attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la

mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. Elle est accordée aux femmes enceintes confrontées à des difficultés médicales ou sociales et financières, lorsque leur santé ou celle de l'enfant l'exige.

Elle peut concourir à prévenir une interruption volontaire de grossesse. Elle peut être accordée aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales. »

Cette aide à domicile comporte, ensemble ou séparément :

- L'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide ménagère ;
- Un accompagnement en économie sociale et familiale ;
- L'intervention d'un service d'action éducative ;
- Le versement d'aide financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sans condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces. (article L.222-3 du CASF)

Autrement dit, **l'aide à domicile peut prendre la forme d'une aide financière** versée directement au(x) parent(s) ou indirectement pour la prise en charge des frais liés à l'hébergement, et ce, jusqu'aux 21 ans de leur(s) enfant(s).

### 2/ Les conditions légales permettant ou obligeant la prise en charge partielle ou totale des frais d'hébergement et la durée

Au regard du cadre légal applicable – à savoir les missions de l'aide sociale à l'enfance définies à l'article L.221-1 du CASF et l'aide à domicile comme moyens -, cette prise en charge partielle ou totale des frais d'hébergement est soumise aux deux conditions suivantes :

- Le versement de l'aide est justifié pour « la santé, la sécurité, l'entretien ou l'éducation du ou des enfants » ;
- Le demandeur (le père, la mère ou, à défaut à la personne qui assume la charge effective de l'enfant) ne dispose pas de ressources suffisantes.

Quant à la durée, aucune disposition ne prévoit la limitation à une période le droit à l'allocation sollicitée. Or, conformément à l'article L.111-1 du Code de l'action sociale et des familles, « Toute personne qui remplit les conditions légales d'attribution bénéficie des différentes formes de l'aide sociale ».

Cette prise en charge partielle ou totale des frais d'hébergement est de droit, mais le département dispose d'un pouvoir d'appréciation. En cas de contestation des usagers, c'est la juridiction administrative de droit commun qui est compétente pour statuer sur les litiges relatifs aux aides financières de l'aide sociale à l'enfance.

### 3/ Les motifs qui peuvent être invoqués afin de justifier le refus ou l'arrêt de la prise en charge

Pour répondre à cette question, il est intéressant de procéder à une analyse des arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 21 mars 2003.

En effet, dans les trois affaires, la collectivité territoriale mise en cause invoquait les quatre arguments suivants pour justifier l'arrêt (ou le refus) de la prise en charge :

- La famille se place elle-même dans la situation d'urgence ;
- Il existe une possibilité d'hébergement chez un membre de la famille ;
- Les ressources sont suffisantes ;
- Les requérants n'effectuent aucune démarche (le département parle même « d'inertie »).

Le Conseil d'Etat a jugé l'ensemble de ces arguments inopérants quant au droit des requérants à la prise en charge des frais d'hébergement.

Même s'il ne s'agit que d'une jurisprudence qui, en France n'a pas force de loi, elle n'en émane pas moins du Conseil d'Etat.

Autrement dit, dès lors que le demandeur remplit les deux conditions précédemment analysées (question n°2), il peut prétendre à la prise en charge des frais d'hébergement.

L'aide sociale étant légale, seule la loi peut déterminer les conditions pour pouvoir bénéficier des différentes prestations. Toutefois, le Département peut, conformément à l'article L.121-3 du CASF, dans le cadre d'un règlement départemental d'aide sociale prévoir des dispositions mais qui doivent être plus favorables aux usagers.

Dans la problématique qui nous intéresse, on peut penser que la collectivité territoriale définisse, dans le règlement, des conditions quant à la prise en charge des frais d'hébergement :

- Critères permettant d'apprécier l'urgence de la situation ;
- Prise en compte de la composition de la famille
- Détermination des ressources à prendre en compte
- Définition d'un plafond de l'aide
- Exigence d'un projet ;
- Fixation d'une durée ;
- ...

Si tel était le cas, il conviendra pour l'ensemble des professionnels d'être vigilants et de vérifier si ces conditions ne sont pas une remise en cause du droit des usagers d'obtenir la prise en charge de leurs frais d'hébergement.

#### 4/ L'impact de la nationalité des parents, leur statut au regard du droit au séjour

Concernant l'impact de la nationalité des parents, leur statut au regard du droit au séjour, L'aide sociale à l'enfance n'est subordonnée ni à la régularité du séjour, ni même à une durée minimale de résidence en France (article L 111-2 du CASF).

Dans la pratique, la condition essentielle et commune à toutes les prestations de l'ASE pour en bénéficier est **l'état de besoin**.

L'ASE fonctionne selon un principe déclaratif : lorsque le demandeur n'est pas en mesure de produire les justificatifs requis, il est important de rappeler qu'il peut prouver son identité, le montant de ses ressources ou son adresse par une simple attestation sur l'honneur.

Les services départementaux de l'ASE ont tendance à restreindre les droits des familles sans-papiers en leur opposant différents arguments :

- **l'impossibilité de contrôler les ressources du demandeur** : ce motif de refus peut être contourné en faisant valoir une attestation sur l'honneur évaluant les ressources mensuelles ;
- **l'absence de lien juridique entre l'enfant et le demandeur** : ce motif de refus est abusif. Aucun lien juridique n'est nécessaire : il suffit que l'enfant soit à la charge effective et permanente de la personne qui l'héberge (factures de vêtements, fournitures scolaires...);
- **l'absence de projet ou d'insertion sociale** : ce motif est presque systématiquement opposé aux sans-papiers lors de demandes d'admission dans un centre maternel. Cependant il ne repose sur aucun fondement légal : il peut donc être contesté juridiquement ;
- **la situation irrégulière du demandeur est susceptible de compromettre la santé, la sécurité, l'entretien et la conduite des enfants dans la famille** : l'ASE peut alors signaler la situation au procureur de la République pour saisine du juge des enfants, qui peut prononcer le placement s'il estime que les conditions de vie des parents n'apportent pas un minimum de sécurité à l'enfant. Cette pratique, véritable « *chantage institutionnel au placement* », est très répandue dans les relations entre l'ASE et les familles étrangères sans ressources fiables ;
- **les mineurs isolés** (à la frontière ou sur le territoire) : ils se heurtent à une résistance générale des ASE départementales qui refusent la prise en charge des enfants étrangers récemment arrivés : les arguments invoqués tiennent à une contestation, soit de leur minorité, soit de leur isolement.

Face à ces pratiques restrictives, les capacités de résistance sont limitées.

En cas de refus de l'ASE, il convient, d'abord, d'obtenir un refus écrit (et pas seulement oral) afin de connaître les motifs précis de refus, et, ensuite, de solliciter l'aide d'une association pour exercer les voies de recours, en particulier **la saisine du juge des référés** qui intervient lorsqu'il est urgent de résoudre une situation. La procédure de référé-liberté est particulièrement adaptée lorsque l'administration a opposé un refus « *manifestement illégal* » et porté une « *atteinte grave au droit fondamental* » de l'aide sociale aux enfants avec des conséquences graves et immédiates. Des demandes de prestations de l'ASE ont par ce biais, et à différentes reprises, été rapidement débloquées.

Pour les mineurs isolés, il est possible de saisir directement le juge des enfants par courrier. Il faut expliquer la situation du jeune et les dangers qu'il encourt en l'absence de protection. Dans la mesure du possible, il faut que le jeune signe ce courrier.

Laurent SELLES

**ANNEXE III**

2 0 4 2 0 1 0

**CONSEIL GÉNÉRAL**

DIRECTION DE LA SOLIDARITE  
DEPARTEMENTALE

Service de Protection de l'Enfance  
Unité de Traitement des Informations Liées à l'Enfance  
Affaire suiv  
Ligne direc  
Télécopie C

Le Président du Conseil Général

à

Messieurs les Présidents de Conseils  
Généraux

**OBJET : SIGNALEMENT A DIFFUSION NATIONALE** concernant trois mineurs :

Monsieur le Président,

L'attention de notre collectivité vient d'être attirée sur la situation des mineurs :

-  
-  
-

En effet, la situation de ces enfants m'a amené à en informer M. le Procureur de la république vous trouverez ci-joint copie du signalement au magistrat.

En conséquence, nous vous adressons ce courrier de signalement dans le cas où cette famille prendrait contact avec les services de votre collectivité. Si tel était le cas, nous vous remercions par avance de bien vouloir nous en informer.

Restant à votre disposition pour tout élément complémentaire d'information concernant cette affaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Pour le Président et par délégation,  
L'Adjoint au Directeur

le 26 AOUT 2010

Le Président du Conseil Général  
à

*CONSEIL GÉNÉRAL*

DIRECTION DE LA SOLIDARITE  
DEPARTEMENTALE  
POLE ENFANCE/FAMILLE/SANTE ET  
CIRCONSCRIPTIONS D'ACTION SOCIALE

Monsieur le Procureur de la République  
Tribunal de Grande Instance

Service de la Protection de l'Enfance  
Unité de Traitement des Informations  
Liées à l'Enfance

Monsieur le Procureur,

Par la présente j'ai l'honneur de porter à votre connaissance la situation des mineurs :

-  
-  
-

domiciliés dernièrement avec leur mère Madame  
chez Madame

#### -I- L'INTRODUCTION

En effet, cette mère et ses enfants, arrivés récemment en France sans autorisation de séjour, risquent de se retrouver à la rue, ne pouvant trouver dans leur entourage aucun soutien ni solidarité.

La proposition d'accueil provisoire des enfants au service de la Protection de l'Enfance faite à la maman n'a pas pu se concrétiser, Madame n'ayant pas honoré le rendez-vous fixé avec les travailleurs sociaux.

En conséquence, il nous paraît opportun de porter ces éléments à votre connaissance aux fins de la mise en place éventuelle d'une mesure de protection au bénéfice de sous la forme d'un placement.

Madame est arrivée en France le 19 août dernier sur les conseils d'une cousine éloignée, Madame qui réside à , qui a financé jusqu'au 23 août, les nuits d'hôtel et l'alimentation pour la famille.

Madame dit qu'elle ne peut bénéficier d'aucune solidarité aussi bien en France qu'au Cameroun, et ne connaître personne en Italie. Depuis son arrivée en France, elle a épuisé la solidarité de la communauté camerounaise.

Le père de son futur enfant est sans activité et hébergé chez ses parents : il est en incapacité de la soutenir sur le plan financier.

Actuellement aucune place n'est disponible dans les établissements d'accueil pour femmes en difficultés du département.

#### **-V- L'ANALYSE DE LA SITUATION**

La situation de Madame et de ses enfants inspire des inquiétudes sur le plan de la sécurité des enfants dans la mesure où l'hébergement de cette famille par Madame risque de s'interrompre rapidement et qu'aucun relai n'a pu être organisé.

D'autre part, selon certains éléments du discours de Madame la question se pose de la possible prostitution à laquelle elle pourrait avoir recours aux fins de subvenir à ses besoins.

#### **-VI- LES CONCLUSIONS**

En conséquence, il nous paraît opportun de porter ces éléments à votre connaissance aux fins de la mise en place éventuelle d'une mesure de protection au bénéfice de sous la forme d'un placement.

Vous remerciant par avance de bien vouloir me tenir informé des suites qui seront réservées à cette affaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Procureur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Pour le président et par délégation,  
Le directeur de la Solidarité  
départementale

#### ANNEXE IV

Extraits du discours d'introduction de Dominique VERSINI, Défenseure des enfants, à la conférence d'actualité « Précarité et protection des droits de l'enfant », 30 septembre 2010, Paris.

«[...] La précarité de la vie quotidienne a des conséquences sur la santé des enfants qui subissent des carences alimentaires, un retard dans l'accès aux soins, des pathologies spécifiques pour ceux qui vivent dans des logements insalubres, et une souffrance psychique qui trouve son origine dans l'instabilité et l'insécurité, sans oublier la honte de soi qui peut marquer définitivement une vie d'enfant.[...]

Les problèmes rencontrés en matière de logement constituent trop souvent une atteinte à la dignité des parents lorsque ceux-ci n'arrivent pas à assurer pour leurs enfants leur responsabilité la plus élémentaire qui est de trouver un logement décent lequel sera la base de la sécurité et de l'épanouissement de la famille. [...]

A ce climat d'incertitude s'ajoute pour beaucoup trop d'enfants le traumatisme né d'expulsions locatives avec intervention de la force publique qui sont en augmentation de plus de 50% depuis 2002 ou d'un départ en catastrophe du foyer familial suite à des violences sur la maman. Je pense aussi aux enfants qui vivent en direct le démantèlement de leurs campements et cumulent toutes les atteintes aux droits fondamentaux des enfants. Autant de ruptures, autant de morcellements pour des enfants que les travailleurs sociaux et les pédopsychiatres récupèrent en état de sidération. [...]

D'autant que nous constatons aussi que l'absence de logement associée à l'absence de travail engendre beaucoup de désespérance et de souffrance psychique chez ceux qui en sont victimes et est parfois l'une des causes de la séparation des enfants d'avec leurs parents à travers un placement administratif ou judiciaire. Rupture de liens qui, même lorsqu'elle est indispensable du fait du danger estimé pour l'enfant, n'en restera pas moins une blessure qui nécessite un accompagnement adapté pour préserver le lien familial sous peine de porter atteinte à la construction psychique de l'enfant et l'élaboration de tout projet de vie. Sans sous-estimer les très graves situations de maltraitance, il faut bien reconnaître que ce sont majoritairement les enfants de familles précaires qui sont concernés par le placement et de nombreuses associations s'en émeuvent. Différents élus et professionnels des conseils généraux nous ont signalé à ce propos qu'avec la crise économique le nombre de placements augmentait. [...]

La France est l'un des pays au monde qui a le niveau de protection sociale le plus élevé par rapport à son PIB. Mais elle n'apparaît que dans le deuxième groupe des pays européens classés selon un critère qualitatif quant à la lutte contre la pauvreté des enfants. [...] »

L'intégralité de l'intervention est téléchargeable sur  
[http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/DISCOURS\\_DV\\_2010-09-30.pdf](http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/DISCOURS_DV_2010-09-30.pdf)

ANNEXE V

**Association Nationale**

**des Assistants de Service Social**

**15, rue de Bruxelles 75009 Paris**

**01 45 26 33 79**



site Internet : <http://www.anas.fr>  
mail : [info.anas@yahoo.fr](mailto:info.anas@yahoo.fr)

COMMUNIQUE

**6 décembre 2010**

**Contre le droit et les familles**

**La dérive gestionnaire d'un nombre croissant de départements**

**Un dossier qui met à jour les pratiques réelles des institutions et des formes de maltraitance institutionnelle envers les familles.**

**Des avis juridiques, préconisations techniques et une proposition de modification législative pour revenir à l'esprit et au texte en matière d'aide sociale à l'enfance**

A partir d'interpellations de professionnels de plusieurs départements, nous avons recueilli des données dans un nombre significatif de conseils généraux sur une question simple : la prise en charge financière par l'ASE de l'hébergement de familles se retrouvant sans solution.

C'est par exemple le cas lorsqu'il y a eu des violences au sein du couple et que des mères cherchent un hébergement en urgence, lorsqu'une famille se trouve mise dehors ou obligée de partir suite à des contentieux ou menaces provenant de l'environnement (voisinage, propriétaire, entourage familial, etc.) ou encore lorsqu'après avoir dû quitter leur logement suite à une expulsion, ils se retrouvent sans solution.

A partir de **deux avis juridiques** que nous avons demandé à **Pierre VERDIER et Laurent SELLES**, les éléments recueillis montrent que **dans plus de la moitié des 25 départements pour lesquels nous avons posé la question aux professionnels, le droit n'est pas respecté, aux dépens des familles**. Il existe de multiples formes de cette absence de respect de la mission d'aide sociale à l'enfance en la matière : omission volontaire d'une partie du cadre législatif, ajout de critères restrictif à ceux prévus par les textes, diffusion d'une règle tacite qui ne se véhicule qu'oralement, organisation des services amenant chaque acteur à faire le choix du refus de l'aide...

Ces **refus de soutien**, donc de prévention, renforcent la précarité des familles, pouvant aller jusqu'à créer les conditions qui vont amener à proposer une mesure de protection. **Nous illustrons cette situation par un exemple flagrant ayant donné lieu à un signalement national.**

**Les professionnels de ces départements sont le plus souvent obligés de se taire.** Soit parce qu'ils sont mal informés, soit parce que la règle institutionnelle et les comportements managériaux les incitent à accepter en silence. **Nous produisons des préconisations afin de les soutenir** dans l'évaluation des situations et l'accompagnement des familles.

Il apparaît aujourd'hui plus que jamais nécessaire de recentrer les départements sur leur responsabilité. **Leur pouvoir devient pour certains de la toute puissance-** les familles sont tellement fragiles que faire valoir leurs droits est impossible, les associations sont pour beaucoup dépendantes financièrement du conseil général, l'Etat et ses organismes de contrôle (IGAS) n'ont pas les moyens d'une action permanente. C'est pourquoi, via une proposition de modification de la loi, **nous proposons de donner aux professionnels une fonction de « signalement d'aide sociale en danger » auprès de la Défenseure des enfants.** Nous demandons aussi à la Direction Générale de la Cohésion Sociale de donner **un avis directeur** sur cette question.

La Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance avait souhaité donner une place prépondérante à la prévention. En reculant sur le premier des soutiens préventifs (l'aide matérielle) pour faire quelques économies à très court terme, certains départements maltraitent concrètement des familles et nous font collectivement reculer.

Aucun des départements n'est nommé dans notre dossier car cette question concerne tous les conseils généraux. Une position que nous pourrions revoir si besoin.

Françoise LEGLISE  
Présidente