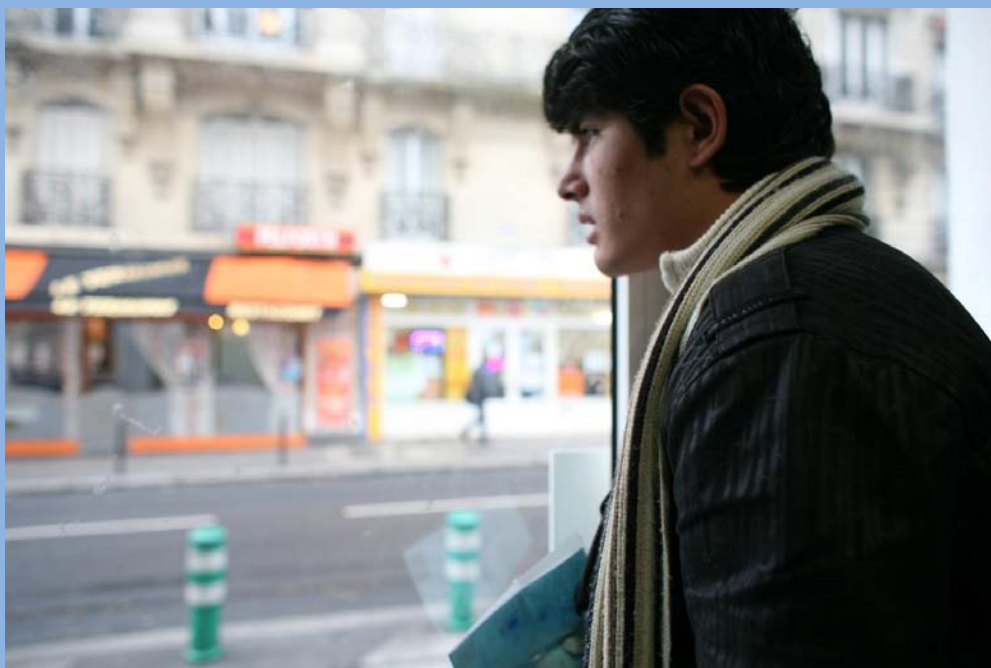


L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNES DANS HUIT PAYS DE L'UNION EUROPEENNE



ETUDE COMPARATIVE ET PERSPECTIVES D'HARMONISATION

Espagne - France- Grande-Bretagne - Grèce - Hongrie - Italie - Roumanie - Suède

RAPPORT FINAL – DECEMBRE 2010

Projet cofinancé par le programme Droits Fondamentaux et Citoyenneté de l'Union européenne



Cette étude a été élaborée sous la direction de
Laurent DELBOS (France terre d’asile), coordinateur du projet

Sur la base des recherches menées par

Marine CARLIER (*France terre d’asile*)

Maria de DONATO (*Consiglio Italiano per i Rifugiati*)

Miltos PAVLOU (*Institute for Rights, Equality and Diversity*)

Avec la collaboration de

Matina POULOU (i-RED),

Antonio GALLARDO & Pilar MARTIN (MPDL - El Movimiento por la Paz),

Nicoletta PALMIERI et **Eleonora BENASSI** (CIR)

Le rapport complet (français, anglais) et les synthèses (français, anglais, italien, grec) sont
disponibles sur <http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

Sommaire

Remerciements	6
Principales abréviations	7
Introduction.....	9
I. L'appréhension du phénomène	11
A. Définitions	11
B. Données statistiques	13
C. Profils.....	16
II. L'application des politiques migratoires aux mineurs non accompagnés	19
A. L'accès au territoire.....	19
B. Le droit au séjour.....	25
1. La reconnaissance systématique d'un droit au séjour pendant la minorité : Espagne, France, Italie, Roumanie.....	27
2. Une possible irrégularité du séjour pendant la minorité : Grèce, Hongrie, Suède, Grande Bretagne	30
C. L'éloignement du territoire	35
1. Un éloignement généralement fondé sur les conditions dans le pays de retour : Italie, Suède	36
2. Un éloignement généralement fondé sur la volonté du mineur : Espagne, France	39
3. La cohabitation de plusieurs formes de retours : Grande Bretagne, Hongrie, Roumanie	42
4. Un éloignement sur le même fondement que pour les adultes : Grèce.....	45
5. Résumé et statistiques sur le retour des mineurs non accompagnés	47
6. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'éloignement .	48
III. L'asile et la protection internationale	52
A. La représentation légale du demandeur mineur	56
B. Le traitement de la demande	61
C. L'accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile.....	72
D. La mise en œuvre du règlement Dublin II	74

IV.	La traite et l'exploitation	77
A.	L'identification des mineurs non accompagnés victimes de traite.....	77
B.	La protection des mineurs non accompagnés victimes de traite.....	82
1.	Une prise en charge de droit commun (Espagne, France, Grèce, Grande Bretagne, Hongrie, Suède).....	82
2.	Une prise en charge spécifique (Italie, Roumanie)	84
V.	La reconnaissance de la minorité et la nécessité d'une représentation légale	86
A.	La détermination de l'âge.....	86
1.	Une détermination de l'âge principalement fondée sur une expertise médicale : Espagne, France, Italie, Roumanie.....	88
2.	Une détermination de l'âge prenant en compte le récit et la situation du jeune : Grande Bretagne, Suède	90
3.	Une détermination par expertise médicale prévue par les textes mais rarement appliquée : Grèce, Hongrie.....	93
B.	La mise en œuvre d'une représentation légale.....	96
1.	Un représentant légal unique : Espagne, Italie, Roumanie	96
2.	Une succession de plusieurs représentants légaux : France, Hongrie, Suède	98
3.	L'absence de véritable représentant légal : Grande Bretagne, Grèce	100
VI.	La prise en charge et l'intégration sur le territoire	102
A.	La protection sociale	102
1.	Les différents modèles d'accueil des mineurs non accompagnés	102
2.	Les fugues et disparitions des mineurs pris en charge.....	114
3.	Le prolongement de la protection après 18 ans	116
B.	La scolarité et la formation professionnelle.....	118
1.	L'accès à la scolarité	118
2.	L'accès à la formation professionnelle	126
C.	L'accès aux soins.....	129
	Conclusion : un large éventail de législations et pratiques.....	136
	Annexe 1 - Résumé des recommandations aux institutions européennes.....	139

Annexe 2 – Modélisation graphiques des législations et pratiques dans les 8 pays étudiés.....	143
Annexe 3 - Normes internationales et européennes de référence	149
Nations Unies	149
Union européenne	149
Conseil de l'Europe.....	150
Annexe 4 – Législations nationales	152
Espagne	152
France	152
Grèce	152
Hongrie	153
Italie.....	153
Roumanie	153
Grande Bretagne	154
Suède.....	154
Annexe 5 – Bibliographie.....	155
Bibliographie générale	155
Bibliographie par pays.....	157
Espagne	157
France	158
Grèce	160
Hongrie	160
Italie.....	161
Roumanie	162
Grande Bretagne	162
Suède.....	164

Remerciements

Les auteurs du rapport tiennent à remercier les personnes et organisations suivantes :

Julia Andrasi (Menedek - HU), Judit Almasi et Zsofia Farkas (Terre des Hommes- HU), Anki Carlsson (Swedish Red Cross - SE), Alin Chindea (OIM Budapest- HU), Judith Dennis (British Refugee Council - UK), Robert Gagy (Hungarian Interchurch Aid- HU), Louise Drammeh (Royal Borough of Kingston upon Thames- UK), Johanna Fryksmark (Swedish Association of Local Authorities and Regions- SE), Katalin Haraszti (Office of the Parliamentary commissioner for civil rights- HU), Julia Ivan (Hungarian Helsinki Committee- HU), Yana Koltsova (OIM Londres- UK), Céline Laperrière (France terre d’asile - FR), Mihaela Manole (Save the Children Romania - RO), Adrian Matthews (Children’s Commissioner Office- UK), Nadina Morarescu (Romanian National Council for Refugees - RO), Caroline Morvan (France terre d’asile - FR), Hans Nidsjö (Swedish Migration Board- SE), OIM Italia, Edoardo Recchi (Commission Nationale pour le Droit d’Asile – IT), Save The Children Italia, Jessica Storm (Save the Children Sweden- SE), Arpad Szép (Office of Immigration and Nationality- HU), Unicef Sweden (SE), Matthieu Tardis (France terre d’asile - FR), Piotr Walczak (Conseil de l’Europe), Anna Wessel (Swedish Migration Board- SE).

Principales abréviations

ANAR	Ayuda a niños y adolescentes en riesgo (Espagne)
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani (Italie)
CAOMIDA	Centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (France)
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et de la Demande d'Asile (France)
CNDA	Cour Nationale du Droit d'Asile (France)
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Italie)
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica (Italie)
ECPAT	End child prostitution, child pornography and the trafficking of children for sexual purposes
EMN	European migration network
HCR	Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies (ou UNHCR)
HHC	Hungarian Helsinki Committee (Hongrie)
NAPCR	National authority for the protection of children's rights (Roumanie)
OCRETH	Office central pour la répression de la traite des êtres humains (France)
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration (France)
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et des apatrides (France)
OIM	Organisation internationale des migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OIN	Office de l'immigration et de la nationalité (Roumanie)
ONG	Organisation non gouvernementale
OUR	Ordonanta de urgenta a guvernului (Roumanie)
PS	Protection subsidiaire
RDC	République démocratique du Congo
RIO	Romanian immigration office (Roumanie)
SCEP	Separated children in Europe program
SPRAR	Service de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés (Italie)
SR	Statut de réfugié
SSI	Service social international
TU	Testo Unico (Italie)
UE	Union européenne
UKBA	United Kingdom border agency (Grande Bretagne)
UNHCR	United Nations high commissioner for refugees

Introduction

Contexte

Depuis de nombreuses années, tous les pays européens sont confrontés à l'arrivée sur leur territoire de migrants au profil particulier : les mineurs non accompagnés. Bien que l'appellation varie selon les Etats¹, ce terme sera utilisé tout au long de cette étude pour désigner ces enfants de moins de 18 ans, ressortissants d'un pays tiers à l'Union européenne et non accompagnés d'un représentant légal.

Ce phénomène migratoire a été identifié dès les années 1970 dans plusieurs Etats membres et s'est accru dans les années 1990 pour finalement connaître une expansion toute particulière ces derniers temps. Des enfants en provenance d'Afrique subsaharienne, du Maghreb, du Moyen-Orient ou encore d'Asie, arrivent ainsi chaque année en Europe en quête d'une protection, d'une vie meilleure, ou pour rejoindre un membre de leur famille.

Alors que cette problématique concerne aujourd'hui l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne, ces jeunes se voient proposer un accueil et une prise en charge extrêmement variable d'un pays à l'autre. Cette grande disparité entre les législations et pratiques nationales s'explique par l'absence de prise en compte spécifique de cette problématique au niveau européen. De nombreuses normes internationales ou communautaires touchant à ce domaine sont applicables dans les pays de l'Union européenne², mais ce cadre législatif n'a pas véritablement permis d'atténuer les différences de traitement entre les Etats.

Consciente de cette nécessité d'agir à l'échelle supranationale, la Commission européenne a donc publié le 5 mai 2010 un Plan d'action pour les mineurs non accompagnés³. Cette communication adressée au Conseil⁴ et au Parlement présente les grandes lignes à suivre dans l'élaboration future d'une politique communautaire dans ce domaine, en vue d'une « protection accrue »⁵. C'est dans ce contexte particulier que s'inscrit ce rapport.

A travers l'analyse des législations et pratiques de huit Etats membres (Espagne, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Italie, Roumanie, Suède), il vise à identifier les bonnes pratiques et les besoins normatifs à l'échelle européenne, afin d'améliorer l'accueil et la prise en charge des mineurs

¹ Voir *infra* Partie I.

² Voir Annexe 1, p. 42.

³ Commission européenne, Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), SEC (2010)534. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:FR:PDF> (visité le 15.07.2010).

⁴ Le Conseil a rendu ses conclusions sur ce plan d'action le 3 juin 2010.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/114888.pdf (visité le 15.07.2010).

⁵ « La Commission européenne demande une protection accrue des mineurs non accompagnés qui entrent dans l'UE », Communiqué de presse, 6 mai 2010.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/534&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (visité le 15.07.2010).

isolés étrangers dans l'Union. De par son objet et sa méthodologie, ce travail est complémentaire des autres études comparatives publiées récemment sur le sujet⁶.

Méthodologie

Ce projet, cofinancé par le programme Droits fondamentaux et citoyenneté de l'Union européenne, a été coordonné par France terre d'asile (France)⁷ et réalisé en partenariat avec deux organisations non gouvernementales : Institute for Rights, Equality and Diversity (Grèce)⁸, et Consiglio Italiano per i Rifugiati (Italie)⁹.

A la suite des premières Assises sur les mineurs étrangers non accompagnés qui se sont tenues à Lille (France) en décembre 2009¹⁰, un questionnaire a été établi en commun. Des chargés d'étude des trois organisations ont ensuite mené des recherches entre janvier et juillet 2010 pour répondre à l'ensemble des questions qu'il comportait, pour chacun des huit pays cibles. Ces recherches se sont nourries des documents faisant référence à la situation des mineurs étrangers non accompagnés dans les pays étudiés, des normes juridiques nationales régissant cette problématique et de l'expérience pratique rapportée par des professionnels de terrain et des institutions travaillant dans ce domaine.

L'insuffisance des ressources documentaires dans certains pays, en particulier en Roumanie, transparaît dans ce rapport où le degré d'analyse est donc variable. En outre, l'étude de la situation des mineurs isolés étrangers dans les pays et territoires d'outre mer¹¹ n'a pu s'inscrire dans le cadre de ce projet au regard de la confusion qu'elle aurait pu entraîner d'un point de vue comparatif.

S'appuyant sur les quelques 250 pages de réponses aux questionnaires nationaux, cette étude propose d'analyser les résultats et de formuler des recommandations autour des principaux thèmes en jeu dans ce domaine. Une synthèse de ce document est disponible sur le site internet de France terre d'asile¹². Ces recherches constitueront, nous l'espérons, une source pertinente pour l'ensemble des acteurs impliqués et plus particulièrement les institutions de l'Union européenne, en vue d'une protection harmonisée fondée sur le respect des droits de l'enfant.

⁶ Voir par exemple : EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration arrangement for, and numbers of, unaccompanied children*, mai 2010, 163 p.; FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *Separated asylum-seeking children in European Union Member States*, avril 2010, 52 p.; NIDOS, *Towards a European Network of Guardianship institutions*, février 2010, 80 p.

⁷ <http://www.france-terre-asile.org>

⁸ <http://www.i-red.eu/>

⁹ <http://www.cir-onlus.org/>

¹⁰ FRANCE TERRE D'ASILE, DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, CONSEIL GENERAL DU NORD, *Mineurs isolés étrangers : des enfants en quête de protection – 1ères assises européennes, jeudi 17 décembre 2009 – Synthèse des débats*, mars 2010, 50 p.

¹¹ Pour une définition des pays et territoires d'outre-mer, voir :

http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/index_fr.htm

¹² <http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

I. L'appréhension du phénomène

Pour étudier et répondre au mieux aux différents enjeux soulevés par le phénomène des mineurs étrangers non accompagnés, il convient d'en connaître l'ampleur et la définition. Il ressort pourtant des huit pays étudiés que la définition varie d'un Etat à l'autre, tandis que les données statistiques demeurent très largement incertaines.

A. Définitions

Concernant la définition, plusieurs normes de droit communautaire définissent la notion de « mineur non accompagné »¹³. Au regard de ces textes le mineur non accompagné est défini par plusieurs éléments :

1. Mineur de moins de 18 ans
2. Ressortissant de pays tiers de l'Union européenne (ou apatride)
3. Entré sur le territoire des Etats membres sans être accompagné d'un adulte responsable de lui par la loi ou la coutume OU laissé seul sur le territoire des Etats membres
4. Non pris en charge actuellement par une telle personne

La législation de la **Grèce**, de la **Hongrie** et de la **Roumanie** reprennent *stricto sensu* cette définition contenue dans les textes européens.

La législation de l'**Italie** exclut de cette définition les mineurs ayant demandé l'asile, qui font l'objet d'un recensement et d'un traitement particulier, tandis qu'inversement la **Grande Bretagne** ne reconnaît à travers sa définition que les « mineurs non accompagnés demandeurs d'asile ». Cela révèle un trait caractéristique de l'accueil des mineurs isolés en Grande Bretagne : ceux-ci ne peuvent être pris en charge qu'à partir du moment où ils demandent l'asile. La situation est similaire en Hongrie et en Suède, où une distinction est toujours faite entre les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile et les autres qui sont considérés comme étant en situation irrégulière.

En **Espagne**, ou en **France**, plusieurs textes juridiques mentionnent ces mineurs étrangers sans pour autant les définir. A l'exception de la France et de l'Italie, tous les pays utilisent le terme de « mineur non accompagné » (en y ajoutant parfois « étranger » ou « demandeur d'asile »).

¹³ Voir par exemple : Résolution du Conseil du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers; Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire (...), Art. 2f; Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, Art. 2h; Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (...), Art. 2h. Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions (...), art. 2i.

Dans l'essentiel des pays étudiés, la prise en compte de la notion de citoyenneté européenne instituée par le droit communautaire¹⁴ a pour conséquence de ne pas inclure les mineurs non accompagnés européens dans cette problématique. Leur situation étant distincte de celle des mineurs ressortissants de pays tiers à l'Union, en raison notamment de l'application de nombreuses normes visant uniquement les ressortissants communautaires, ce rapport s'inscrit dans cette approche européenne et ne traite donc pas de la prise en charge des enfants ressortissants de l'un des 27 Etats membres.

Tableau 1 – Aperçu des définitions des mineurs non accompagnés

	Appellation	Définition dans le droit national	Source
Espagne	Mineur étranger non accompagné	Non	
France	Mineur isolé étranger / Mineur étranger isolé	Non	
Grèce	Mineur non accompagné	<i>Ressortissant d'un pays tiers ou apatride qui n'a pas atteint 18 ans et qui entre sur le territoire grec sans être accompagné d'une personne responsable pour lui en vertu de la loi ou de la coutume (...) ou qui a été trouvé seul après son entrée dans le pays.</i>	Loi 3386/2005, art. 1
Hongrie	Mineur non accompagné	<i>Ressortissant d'un pays tiers, de moins de 18 ans, qui arrive sur le territoire de la République de Hongrie sans être accompagné d'un adulte responsable, par la loi ou la coutume, aussi longtemps qu'il n'est pas pris en charge par une telle personne, ou mineur laissé seul après être entré sur le territoire de la République.</i>	Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, §2e Loi LXXX de 2007 sur l'asile, §2f
Italie	Mineur étranger isolé	<i>Par mineur étranger isolé présent sur le territoire national (...) on entend tout mineur ne possédant pas la citoyenneté italienne ou la nationalité d'autres Etats de l'Union européenne, qui n'ayant pas présenté de demande d'asile, se retrouve, quelles qu'en soient les causes, sur le territoire national privé d'assistance et de représentant légal parental ou sans autres adultes légalement responsables de lui selon les lois en vigueur dans le système juridique italien.</i>	Règlement concernant les missions du Comité pour les mineurs étrangers, D.P.C.M. 9.12.1999, n.535
Roumanie	Mineur non accompagné	<i>Mineur, étranger ou apatride, qui est arrivé en Roumanie non accompagné par un parent ou un représentant légal, ou qui n'est pris en charge par aucune autre personne au regard de la loi ou de la coutume, ou mineur laissé non accompagné après son entrée sur le territoire roumain.</i>	Loi n° 122/2006 sur l'asile en Roumanie, art. 2.k
Grande-Bretagne	Mineur non accompagné demandeur d'asile	<i>Enfant âgé de moins de 18 ans qui demande l'asile en son nom propre et qui est séparé de ses deux parents sans être pris en charge par un adulte responsable par la loi.</i>	UKBA, Asylum Process guidance for special cases, processing application from a child, §4-2
Suède	Mineur non accompagné	<i>Enfant qui n'a pas de représentant détenteur de l'autorité parentale en Suède.</i>	Loi 2005-716 sur les étrangers, chapitre 10 §3, chapitre 18 §3 Loi 2005:429 sur les représentants temporaires pour mineurs non accompagnés

¹⁴ Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne du 30 mars 2010, C 83/13, art. 9 : « Est citoyen de l'Union européenne toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ».

Ainsi, les divergences dans les définitions constituent un obstacle à toute tentative d'harmonisation sur cette problématique. La mise en œuvre d'une politique commune cohérente implique en effet de s'accorder préalablement sur l'étendue du domaine traité et sur les termes utilisés.

Recommandation n°1 - DEFINITION

- Harmoniser la définition des mineurs non accompagnés dans tous les pays de l'Union européenne sur la base de la définition contenue dans les normes communautaires existantes.

B. Données statistiques

Bien que cela soit fondamental pour apprécier l'ampleur du phénomène, il apparaît très difficile d'estimer le nombre de mineurs non accompagnés présents sur le territoire des Etats de l'Union européenne.

Les divergences concernant la définition de la notion se répercutent sur les statistiques. Ainsi, la **Grande Bretagne**, la **Hongrie** ou la **Suède**, qui orientent prioritairement les mineurs vers la demande d'asile peuvent fournir des données sur les demandes formulées comme tous les autres pays¹⁵, mais les autres mineurs ne sont pas pris en compte précisément.

Inversement, les mineurs demandeurs d'asile et les victimes de traite ne sont pas répertoriés dans le système de recueil de données mis en place en **Italie** et font l'objet d'un recensement distinct. C'est toutefois dans ce pays que l'on dispose de statistiques officielles semblant rendre compte au mieux de la situation. En effet, le gouvernement italien a créé en 1999 une institution nationale de référence dans ce domaine, le Comité italien pour les mineurs étrangers, dont l'une des missions consiste à recenser les mineurs non accompagnés présents sur le territoire¹⁶. Les agents publics et les collectivités ayant une mission de soin et d'assistance sont ainsi tenus de signaler au Comité toute présence de mineurs non accompagnés dont ils auraient eu connaissance. Un module de détection, créé par le Comité et mis à la disposition de toutes ces personnes et institutions susceptibles de repérer des mineurs, doit être rempli à cet effet. Ce module contient en particulier des données relatives à l'identification du jeune (âge, nationalité, présence de proches en Italie, lieu de repérage du jeune...), sa prise en charge sociale (lieu de résidence, permis de séjour, représentant légal...) et la recherche de sa famille (numéro de téléphone des parents etc.). Bien qu'il comporte des imperfections, notamment en ce qui concerne l'étendue des mineurs répertoriés qui exclut les demandeurs d'asile, les victimes de traite et les citoyens de l'UE, et des difficultés inhérentes à tout recensement de ce type (données souvent déclaratives, possibilité qu'un même enfant soit répertorié plusieurs fois etc.), ce système de recueil de données demeure le plus complet des huit pays étudiés.

¹⁵ Voir *infra* Partie III

¹⁶ DPCM 535/99 art. 2, § 2

Les mineurs citoyens de l'Union européenne, dont les mineurs roumains présents dans certains des pays de l'étude, ne sont jamais pris en compte dans ces statistiques officielles, qu'il s'agisse des pays recensant uniquement les demandeurs d'asile¹⁷ ou dans le système italien.

En **Roumanie**, le nombre très faible de mineurs recensés (50 en 2008) semble indiquer qu'il s'agit des seuls mineurs faisant l'objet d'une prise en charge par une institution publique.

En **France**, en **Espagne** et en **Grèce**, il n'existe pas de données officielles fiables permettant d'évaluer la situation sur le plan national. Les services publics de protection de l'enfance étant gérés par des collectivités locales en France et en Espagne, les données sur les jeunes faisant l'objet d'une mesure de protection dans ces pays ne sont pas centralisées et la recherche des données au niveau local par les ONG ou les institutions nationales est marquée par des imperfections et des décomptes parfois divergents selon les régions. De plus, ces statistiques ne permettent pas de prendre conscience de l'ampleur du phénomène car elles ne fournissent aucune estimation sur les jeunes en errance ou encore ceux refoulés avant leur accès sur le territoire.

L'addition des statistiques disponibles aboutit à une estimation d'environ 30 000 mineurs non accompagnés arrivés en 2008 dans ces huit pays, mais l'ensemble des imperfections de ces différents recueils de données évoquées précédemment rend ce chiffre peu pertinent. La comparaison des données nationales est d'autant plus incertaine que l'on considère dans certains pays le nombre de mineurs pris en charge à un instant donné tandis que d'autres prennent en compte le nombre d'arrivées dans une période définie.

¹⁷ Au titre du Protocole sur le droit d'asile des ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne, dit Protocole Aznar, « toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération ou déclarée admissible par un autre Etat membre » (Traité d'Amsterdam, Journal officiel n° C 340 du 10 Novembre 1997)

Tableau 2 – Données statistiques sur les mineurs non accompagnés

	Estimation du nombre total de mineurs non accompagnés présents (P) ou entrés (E) sur le territoire				Source de l'estimation	Remarques
	2006	2007	2008	2009		
Espagne	3064 (P) au 31/12	4467 (P) au 31/12	5158 (P) au 31/12		→ EMN Synthesis report on unaccompanied minors ¹⁸	Données partielles qui n'incluent pas les mineurs non accompagnés placés dans la Rioja et à Madrid.
		6475 (E)			→ Conseil général du barreau espagnol ¹⁹	- Les données de certaines années et pour certaines régions autonomes ne sont pas disponibles. - Les critères pour inclure les mineurs dans les listes statistiques ne sont pas les mêmes dans toutes les régions autonomes.
France			1092 (E)		→ Police aux frontières	Il s'agit ici du nombre de mineurs appréhendés au seul aéroport de Roissy, soit une partie non représentative des mineurs arrivant sur le territoire chaque année.
			6000 (P)	6000 (P)	→ Estimation des départements et des ONG	L'absence de statistiques centralisées au niveau national rend impossible toute estimation précise. Depuis plusieurs années, l'estimation généralement admise est qu'il y aurait entre 4000 à 8000 mineurs non accompagnés en France.
Grèce			2648 (E)		→ Gardes côtes Grecs ²⁰	L'absence de statistiques centralisées au niveau national rend impossible toute estimation précise.
			6000 (E)		→ UNHCR ²¹	
Hongrie		159 (E)	271 (E)		→ EMN Synthesis report on unaccompanied minors / SCEP Newsletter ²²	Nombre de mineurs non accompagnés demandant l'asile dans une année.
Italie			7797 (E) au 31/12/2008	7042 (E) au 30/06/2009	→ Comité italien pour les mineurs étrangers	Ces statistiques ne prennent pas en compte les mineurs demandeurs d'asile ou victimes de traite, qui ne sont pas recensés par le Comité italien sur les mineurs étrangers.
				4791 (E) au 31/05/2010		
Roumanie				50 (P)	→ Office Roumain pour l'Immigration	
GB			5500 (E)	4200 (E)	→ Home Office ²³	Ces statistiques concernent le Royaume-Uni (Grande-Bretagne et Irlande du Nord).
Suède			1510 (E)	2250 (E)	→ Eurostat ²⁴ → UNHCR ²⁵	Il s'agit du nombre de mineurs non accompagnés demandant l'asile dans une année.

¹⁸ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op. cit.*, note 6.

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do?sessionId=7E751C48A6C5DDB03F386117613319E4?fileID=1020> (visité le 15.07.2010)

¹⁹ CONSEIL GENERAL DU BARREAU ESPAGNOL (CGAE), « Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España » [« Ni illégaux ni invisibles. Réalité juridique et sociale des mineurs étrangers en Espagne »], 2009, p. 27.

http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF_CGAE_2009.pdf (visité le 17.10.2010).

²⁰ Cité dans « UNHCR alarmed by detention of unaccompanied children in Lesbos, Greece », 28 août 2009

<http://www.unhcr.org/print/4a97cb719.html> (visité le 20.07.2010).

²¹ UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum*, décembre 2009, p. 12.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html> (visité le 20.10.2010).

²² EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of unaccompanied minors in Hungary*, 2009, p. 14, et SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°33*, avril 2010.

²³ Cité sur le site du Children's Legal Centre pour 2008, et pour 2009 dans « Where do the children seeking asylum to the UK come from ? », *The Guardian*, 8 juin 2010, <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2010/jun/08/child-asylum-seekers-data-uk> (visité le 20.07.2010).

²⁴ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>

²⁵ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines, A summary of asylum and refugee-related stories in regional media*, février 2010.

Recommandation n°2 – DONNEES STATISTIQUES

- ▶ Mettre en place une méthode coordonnée de collecte d'informations par l'établissement d'un outil de recueil statistique unique utilisable dans chaque pays, permettant une comparaison pertinente à l'échelle européenne.
- ▶ Inclure et distinguer dans cet outil statistique toutes les catégories de mineurs non accompagnés, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile, des victimes de traite ou encore des enfants pris en charge par les services de soin et de protection. Cet outil devrait en outre contenir au minimum des données concernant l'âge, la nationalité, la langue et le genre du mineur.
- ▶ Veiller à préserver impérativement la protection des données personnelles lors de l'utilisation de cet outil statistique, conformément aux règles européennes en vigueur et avec la coopération des organisations et institutions compétentes dans ce domaine.

C. Profils

Le problème de l'absence de statistiques fiables ressurgit également lorsqu'il s'agit d'apprécier le profil des mineurs non accompagnés dans les différents pays. Ainsi, seul le recueil de données mis en place en **Italie** dans le cadre du Comité pour les mineurs étrangers²⁶ permet une véritable analyse par nationalité, âge et genre dans ce pays. Les défaillances de cette base de données évoquées précédemment (non prise en compte des citoyens européens, des demandeurs d'asile, des mineurs victimes de traite) peuvent néanmoins aboutir à une vision non conforme à la réalité.

Les données détaillées disponibles pour les pays ne reconnaissant que les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, comme la **Hongrie**, la **Grande Bretagne** ou la **Suède**, seront étudiées ultérieurement²⁷. Elles ne permettent pas d'avoir un panorama exhaustif de la situation dans le pays car les jeunes qui migrent pour des raisons économiques risquent d'être exclus des systèmes de protection de ces pays et n'apparaissent donc pas dans les statistiques.

L'expérience de terrain des organisations non gouvernementales et les quelques données disponibles auprès des institutions locales ou nationales permettent cependant de dégager quelques tendances concernant le profil des mineurs non accompagnés présents dans les huit pays étudiés.

Une très large majorité (entre 80 et 95 %) des jeunes repérés dans ces pays sont de sexe masculin et ont entre 15 et 17 ans. Bien que minoritaires, des jeunes de moins de 15 ans et des filles sont aussi présents : ainsi à titre d'exemple, plus de 600 mineurs de moins de 14 ans ont été repérés en Italie au premier semestre 2010²⁸, près de 200 enfants de moins de 13 ans sont arrivés seuls à l'aéroport de Paris-Roissy (France) en 2008²⁹ et plus de 300 filles ont demandé l'asile au Royaume Uni en 2009³⁰.

²⁶ Données portant sur le premier semestre 2010, transmises par le Comité pour les mineurs étrangers, juin 2010. Les données complètes mises à jour au 30 juin 2009 sont visibles sur http://www.ismu.org/ISMU_new/upload/files/20090703104920.xls (visité le 21.07.2010)

²⁷ Voir *infra* Partie III

²⁸ Comité pour les mineurs étrangers, *Op.cit.* note 26

²⁹ Groupe de travail interministériel sur les mineurs isolés étrangers, *Projet de rapport, Diagnostic et comptes-rendus*, octobre 2009, 189 p.

³⁰ Base de donnée Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> (visité le 21.07.2010)

Ces catégories de mineurs, davantage susceptibles d'être victimes d'exploitation, sont particulièrement vulnérables.

Contrairement à l'âge et au genre, les nationalités des mineurs non accompagnés varient sensiblement selon les pays. A l'instar des adultes, dont les tendances migratoires sont généralement similaires, l'Afghanistan constitue un pays d'origine particulièrement représenté dans de nombreux pays. Ainsi, de nombreux mineurs d'origine afghane arrivent en **Grèce**, porte d'entrée orientale de l'UE où l'on trouve également beaucoup d'enfants du Pakistan, d'Irak, ou encore du Bangladesh. La plupart de ces jeunes poursuit son parcours migratoire en Europe, et la nationalité afghane est ainsi fortement représentée en Italie (15 % des mineurs recensés en 2010³¹) en France (24 % des mineurs non accompagnés pris en charge à Paris³², et près de 70 % dans le Pas-de-Calais en 2009³³), en Grande Bretagne (51 % des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile au Royaume Uni en 2009³⁴) et en Suède (35 % des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en 2009³⁵). La Hongrie enregistre également de nombreuses demandes d'asile émanant de mineurs afghans (72 % en 2009). La prévalence de cette nationalité s'explique par la situation de guerre que connaît ce pays dans lequel ces jeunes risquent leur vie et ne perçoivent aucune perspective d'avenir³⁶. Généralement, ces jeunes peuvent prétendre au statut de réfugié ou au bénéfice de la protection subsidiaire. C'est également le cas des jeunes en provenance de Somalie, d'Erythrée, d'Irak ou d'Iran, recensés dans tous les pays étudiés.

L'**Espagne**, de par sa proximité avec le continent africain, accueille des jeunes aux nationalités moins diversifiées. Les jeunes marocains représentent près de 70 % de l'ensemble des mineurs non accompagnés pris en charge dans ce pays. Les ressortissants d'autres pays d'Afrique du nord (principalement l'Algérie) et d'Afrique subsaharienne (Mali, Sénégal, Mauritanie...) complètent l'éventail des nationalités. Les statistiques pour l'année 2008 transmises par les autorités espagnoles indiquent d'ailleurs que la totalité des mineurs non accompagnés présents en Espagne proviennent de seulement 8 pays africains (Algérie, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Maroc, Sénégal)³⁷, bien qu'il soit probable que d'autres nationalités soient présentes (Asie et Europe de l'Est en particulier) comme l'indique l'étude menée en 2007 par le Conseil général du barreau espagnol³⁸.

Les jeunes marocains sont également présents dans les autres pays à la frontière sud de l'Europe, en **Italie** (16 % des mineurs recensés en 2010, soit le premier pays de provenance³⁹) et en **France**, en particulier à Marseille mais aussi à Lille où réside une importante communauté marocaine. Des enfants ressortissants de pays d'Afrique subsaharienne, en particulier les pays francophones (République Démocratique du Congo, République de Guinée...), arrivent également en France où ils représentaient par exemple 50 % des jeunes en cours de prise en charge à Paris fin 2009.

³¹ Comité pour les mineurs étrangers, *Op.cit.* note 26

³² Département de Paris, Journée débat « Quelle protection pour les mineurs isolés étrangers ? », 19 novembre 2009

³³ FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le département du Pas de Calais*, avril 2010, p. 5.

³⁴ Base de donnée Eurostat, *Op. cit.* note 30

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sur les migrations des jeunes Afghans en Europe, voir UNICEF, "Children on the move – a report on children of Afghan origin moving to western countries", Kerry BOLAND, février 2010, 70 pages; UNHCR, "Trees only move in the wind – a study of unaccompanied Afghan children in Europe", juin 2010, 49 pages

³⁷ European Migration Network, *Op. cit.* note 6

³⁸ Conseil général du barreau espagnol (CGAE), 2009, *Op. cit.* note 19

³⁹ Comité pour les mineurs étrangers, *Op.cit.* note 26

Enfin, la proximité géographique amène naturellement à retrouver beaucoup de mineurs originaires d'Europe de l'Est en Italie (11 % de mineurs d'Albanie en 2010⁴⁰) et en Hongrie (Kosovo, Serbie et Moldavie sont parmi les premiers pays d'origine des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile). Les jeunes roumains, désormais citoyens européens, sont moins nombreux qu'au début des années 2000 mais néanmoins toujours présents en France, en Hongrie et en Italie.

Ainsi, il semble aujourd'hui très difficile d'appréhender le phénomène des mineurs non accompagnés au sein même de chacun des pays et *a fortiori* à l'échelle de l'Union Européenne. Face à la dispersion des sources et des interlocuteurs, il apparaît donc nécessaire de mettre en place des institutions de référence dans ce domaine dans chaque pays et d'assurer une coordination au niveau européen.

Recommandation n°3 – COORDINATION NATIONALE

- Confier la coordination et le suivi de la problématique des mineurs non accompagnés dans chaque Etat à une institution nationale indépendante, compétente pour recueillir les données et constituant une ressource pertinente sur l'ensemble des domaines touchant à la situation des mineurs non accompagnés.

Recommandation n°4 – COORDINATION EUROPEENNE

- Désigner un interlocuteur unique à l'échelle européenne assurant la coordination et le suivi de la problématique des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne.

⁴⁰ Comité pour les mineurs étrangers, *Op.cit.* note 26

II. L'application des politiques migratoires aux mineurs non accompagnés

Comme l'a rappelé la Commission européenne dans son Plan d'action pour les mineurs non accompagnés, « *il est fondamental de veiller à ce (...) que, indépendamment de leur statut d'immigré, de leur nationalité ou de leurs antécédents, tous les enfants soient, avant toute chose, traités comme tels* »⁴¹.

Le statut d'étranger demeure pourtant prépondérant dans les domaines de l'accès au territoire, du droit au séjour et de l'éloignement, où les politiques migratoires des Etats peuvent parfois mettre à mal l'impératif de prise en compte primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant.

A. L'accès au territoire

La problématique de l'accès au territoire ne fait pas l'objet de la même attention selon les pays. Il faut toutefois noter que ces divergences d'approches ne tiennent pas uniquement à la situation géographique de ces Etats, les pays étudiés étant tous confrontés à des flux migratoires en provenance de pays tiers à l'Union européenne.

En **Suède**, l'accès au territoire n'est pas identifié par les acteurs locaux impliqués dans la prise en charge et la protection des mineurs non accompagnés comme une source de préoccupation nécessitant une analyse ou un traitement spécifique. Les mineurs sont généralement repérés sur le territoire, ou sont autorisés à y entrer pour se voir appliquer les mêmes procédures en cas d'arrestation à la frontière.

En **Grande Bretagne** lorsque les agents de l'UKBA découvrent un enfant non accompagné entré irrégulièrement sur le territoire, ils conduisent avec lui un entretien destiné à déterminer son identité, son parcours, sa situation, avant de le référer à une autorité locale qui sera responsable de sa prise en charge⁴². Ces entretiens ont lieu en l'absence d'un conseil juridique ou d'un adulte responsable, dans des conditions matérielles difficiles (incompréhension de la situation par le mineur, absence de soins médicaux, de repos ou de nourriture après le voyage), et au détriment d'une protection immédiate. Bien que les objectifs officiels de cet entretien demeurent flous, entre

⁴¹ Plan d'action de la Commission européenne pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), *op. cit.* note 3, p. 3

⁴² Sur la prise en charge sur le territoire, voir *infra* Partie VI.A.

protection de l'enfant et éclaircissement des conditions de l'entrée illégale⁴³, les mineurs ne sont pas détenus ni refoulés à la frontière de la Grande Bretagne si leur minorité est avérée⁴⁴.

En **Espagne**, la question de l'accès au territoire se pose particulièrement aux îles Canaries, point d'entrée de l'immense majorité des mineurs migrants arrivant dans ce pays. Une étude publiée en juin 2010 révélait que plus de 250 enfants y étaient placés dans des centres ne respectant pas les normes minimales d'accueil et n'ayant pas de limites d'occupation⁴⁵. Bien que ces conditions d'accueil soient critiquables, aucune procédure particulière de refoulement à la frontière ne semble toutefois mise en œuvre : il s'agit d'une prise en charge de droit commun sur le territoire espagnol⁴⁶.

En revanche, l'Espagne refuse l'accès à son territoire aux étrangers, adultes et enfants, qui sont arrêtés aux frontières aéroportuaires, terrestres (en particulier dans l'enclave de Ceuta et Melilla) et maritimes, ne présentant pas les documents nécessaires pour entrer. Les autorités espagnoles les renvoient donc dans le pays de provenance en appliquant une disposition législative prévue pour les adultes⁴⁷. Aucune donnée précise n'a pu être recueillie sur ces pratiques.

En **France**, la loi prévoit que les étrangers non admis à entrer sur le territoire, ou en attente d'admission, peuvent être maintenus en « zone d'attente », un espace de transition entre la zone internationale et le territoire français⁴⁸. En pratique, la seule zone d'attente de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle concentre 95% des étrangers retenus. Une zone d'attente de moindre importance existe à l'aéroport de Paris-Orly. Dans les gares et les ports, ces zones ne sont pas toujours matérialisées ou en activité. Les arrivées par voie terrestre, qui concernent l'essentiel des mineurs arrivant en France, ne posent pas de questions spécifiques d'accès au territoire car le droit commun s'applique lorsqu'un mineur y est repéré. C'est donc dans le cas des arrivées par voie aérienne, et plus précisément à l'aéroport de Roissy, que l'accès au territoire des mineurs non accompagnés comme des autres étrangers pose un problème spécifique⁴⁹.

Certains mineurs isolés sont refoulés dès leur sortie de l'avion, lors de contrôles à la passerelle, en application du principe de responsabilité des transporteurs consacré en particulier par le droit

⁴³ Dans leurs échanges avec les membres de l'ONG Refugee and Migrant Justice, des responsables de l'UKBA auraient donné des versions contradictoires de l'objectif central de cet entretien : il s'agissait parfois de « *maintenir un contrôle efficace des frontières* » et d'autres fois « *de déterminer les besoins de protection de l'enfant en amont de son transfert aux services sociaux* ». Correspondance datant du mois de juillet 2009 citée dans REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Safe at last ? Children on the front line of UK border control*, mars 2010.

⁴⁴ Sur la détermination de l'âge, voir *infra* Partie V.A.

⁴⁵ Human Rights Watch, *Eternal emergency, No End to Unaccompanied Migrant Children's Institutionalization in Canary Islands Emergency Centers*, juin 2010, 45 pages - <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain0610webwcover.pdf> (visité le 22.07.2010)

⁴⁶ Sur la prise en charge sur le territoire, voir *infra* Partie VI.A.

⁴⁷ L'article 60 de la loi organique relative au statut des étrangers dispose que les étrangers qui, à la frontière, ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire du pays, seront retournés à leur point d'origine dans le plus bref délai. Si le retour a été retardé de plus de soixante-douze heures, l'autorité qui prendra la décision s'adressera au juge d'instruction afin de décider de l'endroit où ils seront détenus jusqu'au retour. Disponible sur : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.t2.html (visité le 10.05.2010)

⁴⁸ CESEDA, article L221-1

⁴⁹ Un projet de loi sur l'immigration qui doit être examiné par le Parlement en septembre 2010 prévoit toutefois la possibilité de créer des zones d'attente en d'autres points du territoire, « lorsqu'il est manifeste qu'un ou plusieurs étrangers viennent d'arriver à la frontière en dehors d'un point de passage frontalier ». Ces zones d'attente s'étendraient « du lieu de découverte des intéressés jusqu'au point de passage frontalier le plus proche où sont effectués les contrôles ». *Avant-projet de loi de transposition de directives relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et de simplification des procédures d'éloignement*, 5 février 2010, article 1.

communautaire⁵⁰. Aucun chiffre n'est disponible sur cette pratique, qui pose problème dans la mesure où un refoulement si rapide ne permet pas au mineur de bénéficier de ses droits, comme celui d'être informé de sa situation, de faire part de sa volonté de demander l'asile, ou d'être assisté et représenté par un adulte.

Une deuxième forme d'éloignement existe, prévue cette fois par la loi française. En effet, un mineur peut être réacheminé depuis la zone d'attente en cas de non admission sur le territoire. Cette disposition est la seule exception aux mesures françaises empêchant l'éloignement d'un mineur. Bien que se trouvant sous contrôle administratif et juridictionnel français, la zone d'attente est considérée comme en situation d'extraterritorialité. Le droit permet donc qu'un mineur, comme toute autre personne étrangère, puisse être éloigné depuis cet espace⁵¹. Environ 30 % des mineurs non accompagnés arrivant sur le territoire par voie aérienne sont refoulés⁵². Aucune donnée n'est disponible sur les pays de refoulement, mais on sait que les mineurs sont renvoyés tantôt vers leur pays d'origine, tantôt vers celui de provenance, c'est-à-dire le dernier pays par lequel ils ont transité, ou vers le pays de destination, c'est-à-dire dans lequel il était prévu que l'avion se rende après l'escale en France.

Le Service de coopération technique international de la police (SCTIP), saisi par la Police aux frontières, affirme dans tous les cas et pour tous les pays que les conditions sont réunies pour le réacheminement, ce qui fait naître un doute parmi les associations sur la fiabilité des « garanties » assurées aux enfants à leur arrivée. Cette absence de vérification préalable est d'autant plus préoccupante que les précautions au niveau de l'accueil des enfants dans le pays d'arrivée paraissent également insuffisantes⁵³.

La police aux frontières affirme faire bénéficier systématiquement les mineurs du jour franc⁵⁴, qui doit leur permettre d'obtenir toutes les informations utiles à leur situation. Toutefois, cette mesure favorable n'étant pas inscrite dans des textes contraignants, son application reste soumise à des fluctuations.

Dans l'attente de ce réacheminement ou d'une admission sur le territoire, les mineurs sont maintenus dans un espace privatif de liberté situé dans les bâtiments de la zone aéroportuaire. Les mineurs sont hébergés avec les majeurs au sein de cette zone, à l'exception des enfants de moins de 13 ans, qui sont logés dans un hôtel à proximité de l'aéroport, encadrés par du personnel spécialisé des compagnies aériennes. Les enfants de 13 à 18 ans sont jusqu'à présent placés dans les mêmes locaux que les adultes⁵⁵. Le maintien en zone d'attente peut théoriquement durer jusqu'à 20 jours⁵⁶,

⁵⁰ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Journal officiel n° L 239 du 22/09/2000 p. 0019 – 0062, art.26

⁵¹ CESEDA, art. L221-1.

⁵² En 2008, cela a concerné 341 mineurs, soit 31,2 % des mineurs placés en zone d'attente. Au premier semestre 2009, 101 mineurs ont été « embarqués », soit 28 %. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS, *op.cit.* note 29, p. 35.

⁵³ Human Rights Watch, *Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, octobre 2009, p. 56

⁵⁴ L'étranger adulte doit le demander en cochant une case spécifique sur la notification de refus d'entrée qui lui est présentée, ce qui rend impossible son éloignement le premier jour.

⁵⁵ A l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle, mineurs et majeurs sont maintenus dans les mêmes locaux nuit et jour. Un réaménagement est cependant prévu et devrait aboutir au cours de l'année 2010 à une séparation nette des espaces consacrés aux majeurs et aux mineurs. A l'aéroport d'Orly, second lieu d'arrivée des mineurs isolés étrangers, les mineurs passent la nuit dans un bâtiment séparé de celui des adultes mais partagent les mêmes lieux pendant la journée.

⁵⁶ Cette durée peut atteindre exceptionnellement 30 jours si le mineur formule une demande d'asile dans les derniers jours du placement

mais la durée moyenne de privation de liberté des mineurs varie entre 2 et 3 jours. Le droit français prévoit la désignation d'une personne, nommée administrateur *ad hoc*, chargée de représenter et d'assister le mineur dans toutes les procédures relatives à son entrée sur le territoire⁵⁷. Ce dispositif de représentation est la seule disposition légale spécifique concernant les mineurs non accompagnés à la frontière⁵⁸. Les conditions de cette privation de liberté en zone d'attente, en particulier l'absence de soutien psychologique et les risques d'exploitation, ont récemment fait l'objet de critiques de la part du Comité des droits de l'enfant⁵⁹ et du Comité contre la torture des Nations Unies⁶⁰.

En **Hongrie**, la loi comporte certaines garanties encadrant le refoulement des mineurs non accompagnés, mais n'interdit pas cette pratique. En complément de l'application du principe classique de non refoulement, la section 45-5 de la loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des étrangers stipule qu' « *un mineur non accompagné ne peut être expulsé que si une protection adéquate est assurée, dans son pays d'origine ou dans un pays tiers, à travers la réunification avec les membres de sa famille ou l'accès à une protection institutionnelle* ». Cette disposition est valable dans le cadre de l'accès au territoire comme dans celui des mesures d'éloignement⁶¹. Le refoulement d'un mineur non accompagné est donc possible mais il est encadré. Aucune donnée chiffrée exhaustive n'est disponible pour évaluer l'ampleur de cette pratique, les statistiques officielles de la police hongroise ne distinguant pas les mineurs parmi l'ensemble des étrangers refoulés à la frontière. Les acteurs associatifs ukrainiens auraient signalé un nombre approximatif de 20 mineurs non accompagnés refoulés par les autorités hongroises vers l'Ukraine pendant l'année 2009⁶², pays dans lequel les possibilités de protection s'avèrent limitées⁶³. Un rapport d'observation sur les pratiques de la police aux frontières décrit un cas de refoulement d'un mineur non accompagné originaire du Bangladesh vers l'Ukraine, dans le cadre d'un accord de réadmission⁶⁴. Il demeure toutefois difficile de tirer des conclusions générales car peu de cas sont observés directement⁶⁵.

Le droit hongrois interdisant la détention des mineurs étrangers non accompagnés sur la base de l'entrée ou du séjour irréguliers⁶⁶, tout mineur étranger qui doit faire l'objet d'un refoulement est pris en charge temporairement par les services de protection de l'enfance sur le territoire en attendant que les mesures relatives au renvoi soient mises en œuvre. Un représentant légal provisoire est désigné pour chaque mineur, mais son rôle se résume à une supervision formelle des procédures qui ne permet pas en pratique de remettre en cause le refoulement⁶⁷.

⁵⁷ CESEDA, art. L 221-5

⁵⁸ Sur la représentation légale, voir *infra* partie V.B

⁵⁹ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la France*, 51^e session, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, §86b.

⁶⁰ COMITE DES NATIONS-UNIES CONTRE LA TORTURE, *Observations finales à la France*, 44^e session, CAT/C/FRA/CO/4-6, 14 mai 2010, §25.

⁶¹ Sur l'éloignement en Hongrie, voir *infra* partie II.C.

⁶² Contact avec le Hungarian Helsinki Committee, 03/05/2010.

⁶³ Le HCR a déjà fait part de ses réserves sur les possibilités effectives de demander l'asile et d'obtenir une protection internationale en Ukraine. UNHCR, *UNHCR position on the situation of asylum in Ukraine in the context of return of asylum-seekers*, octobre 2007, 16 p.

⁶⁴ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Asylum seekers' access to territory and to the asylum procedure in the Republic of Hungary, Report on the border monitoring program's first year in 2007, 2008*, p. 37.

⁶⁵ Contact avec le Hungarian Helsinki Committee, 03/05/2010.

⁶⁶ Loi II de 2007, §56-1.

⁶⁷ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Asylum seekers' access to territory and to the asylum procedure in the Republic of Hungary*, op.cit note 64., p. 37.

En **Italie**, alors que la législation interdit l'éloignement forcé du mineur⁶⁸, aucune disposition analogue n'existe concernant le refoulement. Comme les adultes, les enfants peuvent en théorie bénéficier du principe de non refoulement en raison des risques de persécution qu'entraînerait le renvoi, mais ce principe n'est pas toujours mis en œuvre car le jeune n'est pas toujours en mesure de faire valoir sa volonté de demander l'asile et peut rencontrer des difficultés à faire reconnaître sa minorité.

Depuis le mois de mai 2009, pour des milliers de personnes, il est en effet devenu presque impossible d'arriver en Europe et d'accéder à la protection à travers le canal de la Sicile à cause des interceptions et des refoulements vers la Libye des embarcations chargées de migrants, adultes mais aussi enfants non accompagnés. En 2009, le Ministère de l'Intérieur a déclaré avoir livré 9 embarcations aux autorités libyennes pour un total de 834 personnes parmi lesquelles se trouvaient également des mineurs. Il est peu probable, malgré les affirmations des autorités, qu'aucune de ces personnes n'ait demandé à bénéficier de la protection internationale alors qu'environ 65 % des migrants interceptés en mer en 2008 avaient formulé cette demande⁶⁹. En août 2010, l'agence de presse italienne ANSA rapportait que 822 migrants avaient débarqué sur la côte du Salento (région Puglia, sud de l'Italie) depuis le 1^{er} janvier 2010, dont 281 (29 %) étaient des mineurs⁷⁰.

Des informations ont été diffusées en 2009 sur des refoulements vers la Grèce de mineurs demandeurs d'asile, de nationalité afghane, à partir de ports italiens sur la Mer Adriatique⁷¹. Cette grave violation du droit d'asile a été dénoncée par le Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (UNHCR). Le 29 avril 2009, la Cour européenne des droits de l'Homme a déclaré recevables 35 recours présentés par des demandeurs d'asile afghans et soudanais⁷², encore mineurs, contre les gouvernements italien et grec pour la violation des droits fondamentaux de ces personnes⁷³. Le Comité contre la torture du Conseil de l'Europe a aussi indiqué en avril 2010 que « *la politique de l'Italie consistant à intercepter des migrants en mer et à les contraindre à retourner en Lybie ou dans d'autres pays non européens constitue une violation du principe de non-refoulement* »⁷⁴.

L'art 11 paragraphe 6 du TU 286/98 modifié par la loi n. 189/02 prévoit auprès des frontières officielles des services d'assistance juridique, sociale, d'interprétariat et des services d'information aux demandeurs la protection internationale et des étrangers qui ont l'intention de présenter une demande d'asile ou d'entrer en Italie avec un permis de séjour valable pour plus de trois mois. Ces

⁶⁸ l'art.19 du T.U 286/98 Point 2 alinea a : « *L'expulsion des mineurs étrangers âgés de 18 ans est interdite sauf dans le cas où il est dans l'obligation de suivre son parent ou l'adulte auquel il est confié et qui font l'objet d'une expulsion, ou sur autorisation du Tribunal des Mineurs pour raison d'ordre public ou de sécurité de l'Etat* ».

⁶⁹ Rifugiati : vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia, pag. 246, Christopher HEIN, Donzelli Editori

⁷⁰ ANSA, « Immigrazione:Salento, sbarchi triplicati », 12 août 2010 -

http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2010/08/12/visualizza_new.html_1880667697.html (visité le 26.08.2010)

⁷¹ Nous signalons l'article du Corriere della Sera qui rapporte le témoignage d'un jeune garçon de 12 ans sur

www.meltingpot.org/articolo14259.html. ; et une analyse de la situation par le Prof. Vassallo Paleologo, *Refoulements aux ports : mensonges et corps du délit*, sur www.meltingpot.org/articolo14287.html.

⁷² Décision d'admission 29 avril 2009, n° 16643/09 (Sharificase)

⁷³ Groupe de travail pour la Convention relative aux droits de l'enfant, 2^{ème} rapport complémentaire aux Nations Unies sur le suivi de la Convention sur les Droits de l'Enfance et de l'Adolescence en Italie, septembre 2009, p. 150-151.

⁷⁴ Conseil de l'Europe, Communiqué de presse « Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe publie le rapport 2009 sur l'Italie », 28 avril 2010 - <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-04-28-fra.htm>

services sont surtout adressés aux personnes vulnérables, en particulier les mineurs non accompagnés, les victimes de violence et de torture⁷⁵.

En **Roumanie**, les seules dispositions légales concernant l'accès au territoire des mineurs non accompagnés portent sur l'asile et sont protectrices. En effet, les mineurs non accompagnés sont exemptés de l'application de la procédure d'asile à la frontière et se voient garantir l'accès immédiat au territoire⁷⁶. Toutefois, aucune disposition ne protège l'ensemble des mineurs contre le refoulement aux frontières vers les pays tiers sûrs.

En **Grèce**, la question de l'accès au territoire ne revêt pas de caractère spécifique, l'éloignement forcé des mineurs à la frontière étant en œuvre dans les mêmes conditions que sur le territoire. Cette situation sera donc développée dans la partie du rapport consacrée à l'éloignement⁷⁷. Il convient toutefois de noter que des ONG spécialisées font état d'expulsions immédiates sans procédures ni enregistrement dans la région d'Evros, à la frontière avec la Turquie⁷⁸.

Recommandation n°5 – REFOULEMENT A LA FRONTIERE

- Interdire le refoulement des mineurs non accompagnés lors de leur accès au territoire.

Recommandation n°6 - DETENTION

- Interdire tout placement en détention de mineurs non accompagnés lié à leur statut d'étranger, y compris lors de l'accès au territoire.

Recommandation n°7 – REPRESENTATION LEGALE A LA FRONTIERE

- Désigner sans délai un représentant légal afin d'accompagner le mineur dès son arrivée sur le territoire.

Recommandation n°8 – ACCES A LA PROTECTION

- Instituer des services aux frontières permettant l'orientation juridique et sociale, la médiation culturelle et l'interprétariat à destination des mineurs non accompagnés.
- Assurer un accès inconditionnel à la protection sociale de droit commun pour les mineurs non accompagnés lors de leur arrivée à la frontière, afin d'évaluer leur situation et de prendre une décision respectueuse des droits de l'enfant.

⁷⁵ S :A :B : Project – Services at Borders : a Practical co-operation . Final report. P. 21

⁷⁶ Loi n° 122/2006 sur l'asile, art. 84

⁷⁷ Voir *infra* partie II.C.

⁷⁸ Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008. Février 2009. § 16

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1412853&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (visité le 03.08.2010)

B. Le droit au séjour

Dans l'ensemble des pays étudiés et conformément aux normes internationales et communautaires régissant le droit d'asile, tous les mineurs ayant formulé une demande d'asile sont autorisés à rester sur le territoire de l'Etat membre pendant le traitement de leur demande⁷⁹. Pour les autres, certains Etats reconnaissent systématiquement un droit au séjour aux mineurs non accompagnés tandis que la législation d'autres pays rend possible l'irrégularité du séjour de ces enfants et leur interpellation à ce titre.

La situation administrative des jeunes lorsqu'ils atteignent leur majorité constitue également un enjeu important, le suivi éducatif lors de la minorité ne pouvant se limiter à une perspective à court terme. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe recommande que *« lorsqu'un mineur engagé dans la réalisation de son projet de vie atteint la majorité et lorsque celui-ci fait preuve de sérieux dans son parcours scolaire ou professionnel et témoigne de la volonté de s'intégrer dans le pays d'accueil, un permis de séjour temporaire devrait lui être délivré pour le temps nécessaire à l'accomplissement de son projet »*⁸⁰.

⁷⁹ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, art. 7 ; Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié, adoptée le 28 juillet 1951 à Genève, article 33

⁸⁰ Recommandation CM/Rec (2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés, §26

Tableau 3 – Le droit au séjour des mineurs non accompagnés

	Droit au séjour	Possibilité d'irrégularité du séjour
Espagne	Les mineurs peuvent demander un titre de séjour, sur demande de l'établissement qui exerce la tutelle, neuf mois après leur prise en charge par les services de protection et une fois qu'il a été reconnu que le rapatriement était impossible.	NON. La prise en charge par les services de protection du mineur rend automatiquement régulier le séjour des mineurs non accompagnés.
France	Les mineurs non accompagnés sont nécessairement en situation régulière sur le territoire français et l'obligation de détenir un titre de séjour ne leur est pas applicable.	NON.
Grèce	Seuls les rares mineurs ayant déposé une demande d'asile ou étant pris en charge par un service de protection sociale sont en situation régulière sur le territoire.	OUI. L'immense majorité des mineurs non accompagnés n'ont accès ni à la demande d'asile ni à une protection sociale et sont donc en situation irrégulière sur le territoire grec.
Hongrie	La demande d'asile des mineurs peut aboutir à l'attribution du statut de réfugié (carte d'identité d'une durée de 10 ans) ou du bénéfice de la protection subsidiaire (réexamen de la situation tous les 5 ans). Un permis de séjour à titre humanitaire d'une durée d'un an peut également être délivré à ceux qui ne peuvent bénéficier du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire dans certains cas. Les mineurs ne formulant pas une demande d'asile peuvent aussi obtenir ce permis de séjour.	OUI. Un mineur qui n'a pas demandé l'asile ou n'a pas obtenu de statut suite à cette demande peut se trouver en situation irrégulière.
Italie	Tout mineur non accompagné repéré par les autorités se voit tout d'abord attribuer un titre de séjour pour minorité pendant la durée nécessaire à l'accomplissement des recherches sur les liens familiaux. Lorsque le Comité pour les mineurs étrangers décide de ne pas procéder à un rapatriement, le mineur se voit attribuer un permis de séjour pour placement. Enfin, les mineurs entrés sur le territoire depuis trois ans et insérés dans un projet d'intégration peuvent se voir délivrer un permis d'intégration.	NON. Tous les mineurs bénéficient d'un droit au séjour sur le territoire italien. Une exception, marginale en pratique, s'applique cependant en cas de menace à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat.
Roumanie	Les mineurs peuvent se voir reconnaître un droit au séjour à la suite de leur demande de protection au titre de l'asile.	NON. Les mineurs ne demandant pas l'asile ou s'étant vus refuser un statut suite à cette procédure sont tolérés sur le territoire roumain.
Grande-Bretagne	Les mineurs peuvent se voir attribuer plusieurs titres de séjour suite à la procédure de demande d'asile (vers laquelle ils sont systématiquement orientés) : statut de réfugié (titre de séjour de 5 ans), protection subsidiaire (titre de séjour de 5 ans), autorisation de séjour provisoire si retour impossible (titre de séjour de 3 ans ou jusqu'à 17 ans ½).	OUI. Les mineurs s'étant vus refuser un statut suite à la procédure d'asile sont considérés comme étant en situation irrégulière.
Suède	Les mineurs peuvent se voir attribuer plusieurs titres de séjour suite à la procédure de demande d'asile : statut de réfugié (titre de séjour de 5 ans), permis de résidence permanent fondé sur un besoin de protection, permis de résidence temporaire (2 ans) ou permanent fondé sur des considérations humanitaires. Un permis fondé sur les liens familiaux en Suède peut également être accordé.	OUI. Les mineurs ne demandant pas l'asile ou s'étant vu refuser un statut suite à cette procédure ou suite à une demande de permis fondé sur les liens familiaux sont considérés comme étant en situation irrégulière.

1. La reconnaissance systématique d'un droit au séjour pendant la minorité : Espagne, France, Italie, Roumanie

Certains des pays étudiés attribuent un droit au séjour systématique à tous les enfants étrangers jusqu'à leurs 18 ans.

En **Espagne**, le séjour des mineurs non accompagnés pris en charge par une administration publique⁸¹ est toujours considéré comme régulier. Dès lors qu'il a été démontré que le retour était impossible et après une période de neuf mois de prise en charge, le mineur peut demander l'attribution d'un permis de séjour dont les effets seront rétroactif à la date de la prise en charge par l'administration.

A leur majorité, les jeunes peuvent renouveler ou modifier l'autorisation de séjour qu'ils avaient en tant que mineur. L'établissement de protection peut également conseiller l'octroi d'un titre de séjour pour circonstances exceptionnelles pour ceux qui ont bien participé à la formation et aux activités proposées pour favoriser leur intégration⁸². Ce titre de séjour peut aussi être accordé aux étrangers qui apportent les preuves d'un séjour continu en Espagne pendant au moins trois ans, qui démontrent leur insertion sociale et familiale dans ce pays et disposent d'un contrat de travail d'au moins un an. En pratique cependant, une partie des mineurs non accompagnés quittent les centres d'accueil à 18 ans sans permis de séjour en Espagne.

En **Italie**, il existe différents types de permis de séjour qui peuvent être délivrés à des mineurs en fonction de leur situation. Un permis de séjour « pour minorité » est délivré pour la durée strictement nécessaire à l'accomplissement des enquêtes de famille et dans l'attente d'une mesure de rapatriement ou de l'éventuelle délivrance d'un permis de séjour définitif pour placement. Les mineurs demandeurs d'asile se voient également attribuer ce titre de séjour. Ce permis pour minorité peut se convertir en un autre permis de séjour lorsque le mineur atteint l'âge de la majorité.

Un permis de séjour « pour placement » est délivré sur le fondement de la procédure prévue par la Loi 184/83, lorsque le Comité pour les mineurs étrangers décide de ne pas procéder à un rapatriement. Ce permis de séjour permet d'exercer des activités professionnelles et de formation et est convertible, à la majorité, en un autre permis de séjour pour étude ou travail. Si le mineur âgé de moins de quatorze ans est confié à un citoyen étranger en situation régulière avec lequel il cohabite de façon stable, il sera inscrit sur le permis de séjour de ce dernier mais à sa majorité il se verra délivrer un permis de séjour autonome pour raisons familiales. La même possibilité est accordée au mineur de plus de quatorze ans vivant avec son propre parent en situation régulière⁸³.

⁸¹ Sur la protection sociale par les autorités, voir *infra* partie VI.A

⁸² Décret royal 2393/2004, art. 92.5

⁸³ Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 13.11.2000

Un permis de séjour « pour intégration »⁸⁴ peut également être délivré sur avis du Comité pour les mineurs étrangers à tout mineur non accompagné entré sur le territoire italien depuis trois ans et insérés dans un projet d'intégration sociale et civile depuis au moins deux ans⁸⁵. Le titulaire de ce permis a le droit de travailler⁸⁶.

Un permis pour « protection sociale » peut être accordé aux mineurs victimes d'exploitation⁸⁷. Le cas des mineurs auteurs de délits reste problématique : la législation en vigueur ne prévoit explicitement aucune interdiction de régularisation de ces mineurs mais en pratique il est extrêmement difficile pour eux d'obtenir un quelconque type de permis de séjour.

Parmi les mineurs accueillis dans une structure de second accueil⁸⁸ en 2008, 42% étaient en possession d'un titre de séjour : 86,7% possédaient un titre de séjour pour mineur, 8,3% un permis pour une protection internationale et seulement 0,8% un permis pour protection sociale⁸⁹.

Une question particulière se pose en ce qui concerne la délivrance du permis de séjour lorsque le mineur devient majeur étant donné la diversité des pratiques de délivrance en vigueur sur le territoire national. Bien que la loi prévoie que l'obtention de ce permis de séjour soit réservée aux mineurs « placés » selon la loi 184/1983 ou bien à ceux qui sont sur le territoire national depuis au moins trois ans et qui suivent un projet d'intégration sociale pour une période minimale de deux ans⁹⁰, différentes préfectures exigent que l'on réponde à l'ensemble de ces conditions.

Récemment, la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat ont confirmé la possibilité de délivrer à un mineur en placement ou placé sous tutelle un permis de séjour « *indépendamment de la durée de sa présence sur le territoire national, de la fréquentation d'un projet d'intégration ou de la déclaration d'un non lieu concernant la procédure de rapatriement* »⁹¹. Toutefois, au cours des dernières années, une interprétation plus restrictive a été privilégiée, confirmée par la loi 94/2009 (« Pacchetto Sicurezza »), rendant encore plus difficile l'accès à une situation régulière pour les mineurs étrangers accédant à la majorité⁹². Il est désormais exigé que le mineur placé sous tutelle ou qui bénéficie d'un placement soit inséré depuis au moins deux ans dans un projet d'intégration, qu'il dispose d'un logement et qu'il soit inscrit dans un cursus d'étude ou qu'il exerce une activité professionnelle. Ces dispositions risquent de tenir éloigné des projets d'insertion sociale ces mineurs qui entrent en Italie après leur seizième anniversaire⁹³, les exposant ainsi à l'exploitation, à la traite ou à des activités illégales⁹⁴.

Un obstacle à l'obtention du permis de séjour est également constitué par l'absence de régularisation de la situation du mineur étranger isolé avant qu'il n'atteigne sa majorité, en raison

⁸⁴ Règlement de mise en application du D.P.R 394/99 (modifié par le D.P.R 334/2004, paru sur le JO du 10.02.05), art. 11 ; art. 22 alinéa 1.b

⁸⁵ Art. 32, alinéa 1-bis et 1-ter

⁸⁶ Règlement de mise en application du D.P.R 394/99, *Op. cit.* note 84, art. 14, al. 1, c

⁸⁷ Art. 18, alinéa 1 du T.U D.L 286/98. Voir CIR UNIVERSO RIFIUGIATI : de la persécution à la protection. Mineurs étrangers isolés demandeurs d'asile, 2008, p. 18-20.

⁸⁸ Sur la protection sociale en Italie, voir *infra* partie VI.A.

⁸⁹ ANCI, Mineurs Etrangers Isolés. Troisième Rapport Anci, 2009, p.83.

⁹⁰ Art.32 T.U. Immigration

⁹¹ Cour Constitutionnelle sent. 198/2003 ; Conseil d'Etat, sent. 1681/2005 et 564/2006.

⁹² Art.1 alinéa 22 loi 94/2009 cd. Loi sur la Sécurité.

⁹³ Dont le nombre correspond à 80% des mineurs présents en Italie, voir Giovannetti M., Mineurs étrangers isolés en Italie. Deuxième rapport ANCI, www.anci.it/Contenuti/Allegati/Secondo%20Rapporto.pdf.

⁹⁴ Groupe de travail pour la Convention sur les Droits de l'enfance et de l'adolescence, *Op. cit.* note 73, p. 145.

des retards dans l'ouverture de la tutelle pour les mineurs accueillis auprès des communautés d'accueil⁹⁵.

En **France**, le droit au séjour des mineurs est garanti sans pour autant que ces derniers ne se voient attribuer un titre de séjour. En effet, l'article L311-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile stipule que l'obligation de détenir un titre de séjour est imposée à « *tout étranger âgé de plus de 18 ans* ». Les mineurs ne sont donc pas soumis à cette obligation. Ils peuvent demeurer sur le territoire sans entreprendre de démarches auprès des autorités administratives.

Le fait d'avoir séjourné en France en tant que mineur isolé étranger n'ouvre pas automatiquement de droit au séjour au moment de la majorité. Le jeune se trouve donc dans l'obligation d'effectuer des démarches en vue de sa régularisation.

Si le mineur a été confié aux services de protection avant l'âge de 15 ans, le Code civil prévoit qu'il puisse réclamer la nationalité française⁹⁶. Un jeune qui a été confié aux services de l'Aide sociale à l'enfance avant son 16^e anniversaire peut se voir délivrer de plein droit une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale », valable un an et renouvelable. Si la loi prévoit que la délivrance de ce titre soit soumise à certains critères⁹⁷, la preuve d'une prise en charge par l'ASE avant 16 ans suffit en pratique pour obtenir la carte « vie privée et familiale »⁹⁸.

En revanche, si un jeune a été confié à l'Aide sociale à l'enfance après ses 16 ans, l'attribution d'un titre de séjour n'est pas prévue. Sa situation relève des dispositions de droit commun. L'obtention d'une carte portant la mention « vie privée et familiale », solution la plus intéressante (elle permet par exemple d'exercer tout type d'activités professionnelles salariées ou de suivre une formation) et souvent la plus pertinente au regard de la situation du jeune, s'avère très aléatoire. En effet, les préfetures examinent les dossiers au cas par cas au regard de l'article L313-11-7° du CESEDA qui soumet la délivrance de ce titre de séjour à des critères tels que son insertion dans la société française et la nature de ses liens avec la famille restée dans le pays d'origine.

La circulaire du 2 mai 2005⁹⁹ autorise pourtant les préfets à admettre exceptionnellement au séjour un jeune confié après l'âge de 16 ans à l'Aide sociale à l'enfance et inscrit dans un parcours d'insertion et de formation, si sa formation correspond à une liste de métiers dits « en tension ». Mais cette circulaire reste diversement appliquée par les préfets, et ne constitue en aucun cas une garantie pour les jeunes majeurs. Un projet de loi présenté en septembre 2010 au Parlement prévoit d'étendre les possibilités de régularisation à la majorité pour les mineurs pris en charge après 16 ans, mais cette extension devrait concerner très peu de mineurs en pratique¹⁰⁰.

⁹⁵ Save the Children, Les mineurs étrangers isolés en Italie : accueil et perspectives d'intégration, février 2009, p.6

⁹⁶ Code Civil, Article 21-12

⁹⁷ L'article L313-11 2°bis du CESEDA conditionne la délivrance d'un titre de séjour « vie privée et familiale » à un jeune pris en charge par l'ASE avant 16 ans à trois critères : le « caractère réel et sérieux » de la formation qu'il suit, la « nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine », qui signifie en pratique l'absence de lien effectif avec la famille, et l'« avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française ».

⁹⁸ D'après des statistiques provisoires pour 2009, 215 titres de séjour « vie privée et familiale » auraient été délivrés à des jeunes pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance avant 16 ans. ASSEMBLEE NATIONALE, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact*, mars 2010, p. 186.

⁹⁹ Circulaire NOR/INT/D/05/00053/C du 2 mai 2005.

¹⁰⁰ Voir INFOMIE, « Séjour des jeunes majeurs isolés : une mesure en trompe l'œil », *Communiqué*, 19/03/2010, www.infomie.org

La question du droit au séjour est plus facile à résoudre pour les enfants ayant déposé une demande d'asile et s'étant vu accorder une protection internationale, statut de réfugié ou protection subsidiaire. En effet, les réfugiés se voient octroyer à leur majorité une carte de résident. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire obtiennent quant à eux un titre de séjour portant la mention « vie privée et familiale », qui peut être renouvelé chaque année sous réserve que les conditions justifiant l'octroi de la protection n'aient pas cessé.

Ainsi, l'ensemble des solutions envisageables demeure insuffisant pour assurer au jeune une réelle sécurité sur son avenir. Les critères de reconnaissance d'un droit au séjour demeurent peu clairs et manquent de cohérence. Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) publié en janvier 2005 remarquait déjà que « *le poids des incertitudes juridiques sur leur avenir pèse sur le parcours d'intégration des mineurs, les fragilise et démotive les travailleurs sociaux. Le caractère aléatoire des régularisations après 18 ans plonge dans la clandestinité des jeunes en cours d'insertion* »¹⁰¹.

En **Roumanie**, les mineurs qui ne se sont pas vu accorder le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire obtiennent un statut d'étranger « toléré » sur le territoire roumain. Aucune disposition ne permet de faciliter leur régularisation à la majorité.

2. Une possible irrégularité du séjour pendant la minorité : Grèce, Hongrie, Suède, Grande Bretagne

La législation de certains pays peut amener à considérer certains mineurs comme étant en situation irrégulière, les privant ainsi de nombreux droits.

En **Grèce**, les mineurs qui ne demandent pas l'asile ou qui ne se voient pas accorder de protection juridique ou sociale sont considérés comme étant en situation irrégulière sur le territoire grec. Ils se retrouvent donc livrés à eux même avec aucun accès aux droits habituellement reconnus aux migrants réguliers. A leur majorité, les jeunes majeurs précédemment pris en charge par une institution publique de protection peuvent bénéficier d'un titre de séjour pour raisons humanitaires¹⁰².

En **Hongrie**, trois statuts couvrant l'ensemble des situations permettent au mineur étranger non accompagné de séjourner légalement sur le territoire hongrois et d'accéder à ses droits. En l'absence de statut, le mineur non accompagné est de toute façon protégé contre les mesures d'éloignement.

¹⁰¹ Inspection Générale des Affaires Sociales, *Mission d'analyse et de propositions sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, rapport n°2005 010, janvier 2005, p. 4.

¹⁰² Loi n° 3386/2005

Mais, pour être en situation régulière, il doit entreprendre des démarches auprès de l'Office de l'immigration et de la nationalité (OIN), l'autorité en charge de l'immigration.

Avant l'obtention d'un statut, il faut rappeler que la législation hongroise distingue deux catégories de mineurs non accompagnés : les mineurs demandeurs d'asile et les mineurs considérés comme entrés irrégulièrement (*irregular migrant*) ou séjournant illégalement (*illegally staying*) sur le territoire. Les mineurs non demandeurs d'asile ne peuvent obtenir que le troisième type de statut, qui relève du droit des étrangers et non du droit d'asile. En cas de refus, ils se trouveront en situation irrégulière sur le territoire hongrois.

Le statut de réfugié peut être reconnu à tout mineur selon les critères définis par la Convention de Genève (section 6 de la loi LXXX de 2007 sur l'asile). Ce statut permet la délivrance d'une carte d'identité pour étrangers dont la durée est de dix ans.

Le bénéfice de la protection subsidiaire peut être octroyé à un mineur « *qui ne satisfait pas aux critères de reconnaissance du statut de réfugié mais pour lequel il existe un risque d'être exposé, en cas de retour dans son pays, à des menaces graves ou qui, en raison de la crainte d'une telle menace, ne veut pas se prévaloir de la protection de son pays* », d'après la section 12-1 de la loi LXXX de 2007 sur l'asile. Les critères d'éligibilité à cette protection doivent être réexaminés par les autorités au moins tous les cinq ans¹⁰³.

Le statut de « *personne autorisée à séjourner* », peut être délivré par l'autorité de protection des réfugiés à un demandeur d'asile qui ne satisfait pas aux critères d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, mais à qui le principe de non-refoulement s'applique parce qu'il risque la torture ou des traitements inhumains ou dégradants dans son pays ou, dans le cas d'un mineur non accompagné, « *si la réunification familiale ou l'accès à une protection institutionnelle ne sont pas possibles dans son pays ou un dans autre pays* »¹⁰⁴. Outre la loi sur l'asile, la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers mentionne explicitement les mineurs étrangers non accompagnés parmi les bénéficiaires potentiels de ce permis de séjour à titre humanitaire¹⁰⁵. Le mineur autorisé à séjourner n'entre plus dans le champ de la loi sur l'asile mais dans celui de la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers. Son permis de séjour est valable un an, parfois moins, et peut être renouvelé après révision des motifs de protection.

Lorsque le jeune devient majeur, son statut légal ne change pas s'il disposait en tant que mineur du statut de réfugié ou du bénéfice de la protection subsidiaire. S'il dispose du statut de personne autorisée à séjourner, sa majorité ne remet pas en cause son permis de séjour durant sa durée de validité. En revanche, au moment du renouvellement de ce permis (qui est valable un an seulement), le jeune étranger devenu majeur ne bénéficiera plus des dispositions favorables aux mineurs non accompagnés prévues par la section 29-1-d de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers, concernant la délivrance d'un permis de séjour à titre humanitaire. Son permis pourra être renouvelé, mais selon les conditions en vigueur pour les étrangers majeurs.

¹⁰³ Loi LXXX de 2007 sur l'asile, §14.

¹⁰⁴ Loi LXXX de 2007 sur l'asile, §45-2.

¹⁰⁵ Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers, §29-1-d.

En **Grande Bretagne**, le mineur non accompagné doit disposer d'un statut administratif et entreprendre des démarches à cette fin avant ses 18 ans. La démarche vers laquelle il est presque automatiquement dirigé, lors de son accès au territoire, est la demande d'asile. Son statut est donc lié à l'avancement et à l'aboutissement de la procédure d'asile.

Lorsque l'enfant s'est présenté aux autorités, il est considéré comme demandeur d'asile jusqu'à ce que son dossier ait fait l'objet d'une décision de la part de l'agent d'immigration responsable de son cas. Pendant ce temps, il dispose d'un titre de séjour temporaire (*temporary leave to remain*) et d'une carte de demandeur d'asile (*application registration card*, ARC).

Si les autorités chargées de l'examen de la demande considèrent que l'enfant remplit les critères de la Convention de Genève ou du Protocole de 1967, celui-ci se voit reconnaître le statut de réfugié. Octroyé d'abord pour une période initiale de 5 ans, le titre de séjour lié au statut peut être révisé en cas de changement de situation dans le pays d'origine. Sinon, il est renouvelé et le réfugié dispose de la possibilité de demander le statut de résident permanent (*indefinite leave to remain*), qui lui donne un droit au séjour pour une durée illimitée. La protection subsidiaire (*humanitarian protection*) peut également être accordée pour cinq ans. Son renouvellement fait l'objet d'une "revue active" des motifs de protection. Après cinq ans, le bénéficiaire a la possibilité de demander le statut de résident permanent (*indefinite leave to remain*).

Si l'enfant n'est pas éligible à une protection internationale, une autorisation de séjour provisoire (*discretionary leave*) peut lui être délivrée. L'agent d'immigration doit d'abord examiner si le mineur peut bénéficier du *discretionary leave* au titre de la politique générale – par exemple au titre de sa vie privée et familiale, ou si le retour dans son pays l'expose à de graves dangers mais qu'il est exclu du bénéfice de la protection subsidiaire, ou encore pour des raisons de santé ou des raisons humanitaires graves. Si le mineur n'entre pas dans une de ces catégories, il peut bénéficier d'une autorisation de séjour provisoire spécifique aux mineurs non accompagnés (*discretionary leave under UASC policy*). Ce statut est directement lié à l'engagement de la Grande-Bretagne de ne renvoyer aucun enfant si des dispositions d'accueil sûres et adéquates ne sont pas garanties dans le pays de retour¹⁰⁶. Si un mineur ne peut ni bénéficier d'une protection internationale ni être éloigné du territoire britannique, cette autorisation de séjour lui est délivrée pour trois ans ou jusqu'à ses 17 ans ½, selon l'option la plus courte. Au terme de ce délai, le droit au séjour du mineur est réexaminé. Le *discretionary leave* est le statut le plus fréquemment octroyé aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Grande-Bretagne : il a été délivré dans 55% des cas en 2009. Ce taux s'élève à 73% pour les mineurs âgés de 17 ans ou moins au moment de la décision¹⁰⁷.

Dans le cas où la demande d'asile du jeune a été refusée, et s'il a épuisé tous les recours possibles (*end of line case*), il se trouve sans statut légal sur le territoire. D'autres mineurs non accompagnés séjournent en Grande-Bretagne sans statut administratif : ceux qui sont venus en tant que visiteurs de courte durée et qui demeurent sur le territoire alors que leur titre a expiré, ceux qui sont victimes de traite et n'ont pas été repérés ou ceux qui ne se sont pas signalés aux autorités.

Souvent, le statut décidé avant 18 ans ne connaît pas de changement lorsque le jeune accède à la majorité : soit il bénéficie d'un droit de séjour à long terme (s'il est réfugié statutaire ou bénéficiaire

¹⁰⁶ Voir *infra* partie II.C.

¹⁰⁷ Statistiques du Home Office, 2009.

de la protection subsidiaire), soit il bénéficie d'un titre de séjour renouvelé périodiquement mais indépendamment de son âge. La seule exception concerne les mineurs titulaires d'une autorisation de séjour provisoire spécifique aux mineurs non accompagnés (*discretionary leave under UASC policy*). Ce titre est en effet octroyé aux mineurs parce qu'ils ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays dans des conditions adéquates, au vu de leur âge. Cette décision peut être revue durant la minorité du jeune, pour s'assurer que les critères qu'elle prévoit sont toujours remplis, mais elle est de toute façon révisée lorsque le jeune atteint l'âge de 17 ans ½. Il doit alors remplir un formulaire pour demander le renouvellement son droit au séjour. Ce « réexamen » de la situation du jeune peut aboutir à la délivrance d'une autorisation de séjour provisoire au titre de la politique générale (*discretionary leave*), mais aussi à l'octroi d'une protection internationale – statut de réfugié ou protection subsidiaire, même si le jeune avait vu sa demande d'asile échouer pendant sa minorité¹⁰⁸. Le réexamen de la demande peut aussi donner lieu à un refus, auquel cas le jeune se trouve sans droit au séjour sur le territoire.

En **Suède**, le fait d'être mineur ne dispense pas un étranger de la nécessité de disposer d'un titre de séjour. S'il n'en possède pas, il pourra être concerné par les mêmes mesures que toute personne se trouvant en séjour irrégulier sur le territoire¹⁰⁹. Il est donc indispensable pour un mineur non accompagné d'entreprendre des démarches auprès des autorités en charge de l'immigration pour régulariser sa situation administrative. La demande d'asile constitue la voie principale d'accès à un statut et à des droits. Pour les mineurs non accompagnés, la plupart des droits, comme celui d'aller à l'école ou de bénéficier du système de santé, dépendent des démarches effectuées en vue de demander l'asile¹¹⁰.

Pour les mineurs non accompagnés qui ont demandé l'asile, plusieurs statuts sont possibles.

Pendant la durée de l'instruction de leur demande, ils sont « demandeurs d'asile », ce qui constitue un statut en soi en Suède et ouvre l'accès à un certain nombre de droits, comme celui d'être hébergé, scolarisé ou soigné. Les demandeurs d'asile se voient délivrer une carte d'identité spécifique, appelée carte LMA (*Lagen om mottagande av asylsökande kort*), qui contient des informations personnelles et leur photographie.

Si la demande d'asile aboutit favorablement, trois types de protection peuvent être accordés au requérant :

Le statut de réfugié, si le demandeur remplit les critères fixés par la Convention de Genève. La Suède a ajouté à la liste des motifs de persécution, celui du sexe et de l'orientation sexuelle de la personne¹¹¹. Un réfugié statutaire obtient un permis de résidence permanent (*PUT, Permanent uppehållstillstånd*) qui l'autorise à résider définitivement en Suède.

Le demandeur peut être reconnu comme « personne ayant besoin d'une protection » (*person otherwise in need of protection*) s'il ne remplit pas les critères d'octroi du statut de réfugié mais a une

¹⁰⁸ UK BORDER AGENCY, *Asylum process guidance on special cases –Considering applications for further leave at age 17 ½ following grants of discretionary leave under the policy on UASC (active review)*, www.ukba.homeoffice.gov.uk, consulté en mai 2010.

¹⁰⁹ Voir *infra* partie II.C.

¹¹⁰ Voir *infra* partie III.

¹¹¹ Loi sur les étrangers, chapitre 4, section 1.

crainte fondée d'être soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements inhumains et dégradants, a besoin de protection en raison d'un conflit armé interne ou international ou a une crainte fondée de subir des abus sérieux en raison d'un conflit grave¹¹², ou ne peut retourner dans son pays d'origine en raison d'une catastrophe naturelle¹¹³. Il s'agit d'une forme de protection subsidiaire telle qu'introduite par la directive européenne dite « qualification », mais cette notion n'a pas été transposée formellement en droit suédois, car le statut de « personne ayant besoin d'une protection » préexistait. Une personne ayant besoin de protection se voit délivrer un permis de résidence permanent, au même titre qu'un réfugié conventionnel.

Une troisième possibilité de protection, à caractère humanitaire, existe pour les personnes considérées comme se trouvant dans des circonstances personnelles particulièrement pénibles (*particularly distressing circumstances*). Cette notion permet de prendre en compte des éléments personnels tels qu'un état de santé nécessitant des soins ne pouvant être délivrés dans le pays d'origine, l'adaptation à la vie en Suède et la situation dans le pays d'origine. La loi précise que les enfants peuvent prétendre à ce titre « même si les circonstances qui sont établies n'ont pas la même gravité ou le même poids » que celles qui sont requises pour les adultes¹¹⁴. L'octroi d'une protection en raison de circonstances particulièrement pénible peut donner droit à un permis de résidence permanent ou temporaire (*TUT, tillfälligt uppehållstillstånd*), lequel est valable au maximum deux ans.

Si sa demande d'asile est rejetée, le mineur se trouve en situation irrégulière. Une mesure d'éloignement pourra dès lors lui être appliquée. Si, pour éviter d'être renvoyé dans son pays, il choisit de demeurer clandestinement en Suède, il est désigné par le terme d'enfant « caché » (*in hiding*). Ceux qui n'ont jamais présenté de demande d'asile et qui séjournent sans permis de résidence en Suède sont les plus vulnérables. Ils sont couramment appelés « sans papiers » (*undocumented*). Le fait d'avoir été précédemment demandeur d'asile lui offre quelques possibilités de plus, en termes de droits, que la situation d'enfant « sans papiers ».

Enfin, il faut noter qu'un titre de séjour peut être délivré à un mineur pour d'autres motifs que celui de la protection. Un enfant non accompagné peut demander un permis de résidence au motif de ses liens familiaux en Suède¹¹⁵. C'est alors la Division pour la migration et la citoyenneté du Bureau des migrations qui traite sa demande. La Division dispose de consignes spécifiques pour les mineurs non accompagnés déposant une demande de permis de résidence : leur dossier doit être traité en priorité, normalement dans les trois mois, et les enfants doivent se voir désigner un représentant légal. Des possibilités d'installation (*settlement*) en Suède existent donc pour les mineurs non accompagnés en dehors du cadre de l'asile, même si elles sont moins évoquées. En revanche, en cas de refus de la part des autorités, le mineur deviendra un enfant « sans papiers », plus vulnérable du fait de n'avoir jamais demandé l'asile.

¹¹² A noter que, contrairement à la définition européenne de la protection subsidiaire, « le champ d'application de la protection suédoise ne se limite pas aux civils et n'exige pas que l'atteinte soit individuelle (...). Par contre, l'exigence de menace individuelle [est à présent requise] lorsqu'il y a un risque d'abus sérieux en cas de conflit grave, n'atteignant pas le seuil de conflit armé interne. C'est ainsi que le Cour d'appel des migrations a estimé, en juillet 2007, que la situation en Irak ne pouvait être qualifiée de conflit armé, mais de conflit grave, et que les demandeurs d'asile irakiens devaient donc démontrer le caractère individuel du risque d'abus sérieux encouru. (...) Depuis, ce raisonnement a été utilisé dans d'autres cas, notamment pour des demandeurs d'asile provenant de Somalie et d'Afghanistan ». FRANCE TERRE D'ASILE, *La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits*, Les cahiers du social n°18, septembre 2008, p. 41.

¹¹³ Loi sur les étrangers, chapitre 4, section 2.

¹¹⁴ *Ibid.*, chapitre 5, section 6.

¹¹⁵ *Ibid.*, chapitre 5, section 3.

Les conditions de séjour régulier s'appliquent en Suède pour les mineurs comme pour les majeurs. Le statut légal d'un jeune ne changera donc pas directement du fait de sa majorité. Une continuité s'établit entre sa situation avant 18 ans et après 18 ans, qu'il soit demandeur d'asile, titulaire d'un permis de résidence permanent ou temporaire, ou en situation irrégulière.

Recommandation n°9 – DROIT AU SEJOUR

- ▶ Accorder un droit au séjour systématique sur le territoire pour tous les mineurs non accompagnés jusqu'à leur majorité
- ▶ Favoriser l'attribution d'un titre de séjour à la majorité pour les jeunes inscrits dans un projet devant être mené dans le pays d'accueil

C. *L'éloignement du territoire*

Précision terminologique :

Le terme d'« éloignement » sera ici utilisé pour désigner toutes les mesures ayant pour objet de conduire l'étranger dans un pays tiers. Il recouvre diverses appellations selon les pays. L'« éloignement forcé » se distingue du « retour volontaire » qui désigne ici toutes les mesures et procédures permettant la mise en œuvre d'un éloignement voulu par le mineur.

Les mineurs non accompagnés peuvent faire l'objet dans certains Etats d'un éloignement forcé du territoire. Celui-ci est prohibé dans d'autres pays, qui permettent malgré tout un retour volontaire de ces enfants dans un pays tiers. La distinction entre ces notions d'éloignement forcé et de retour volontaire apparaît néanmoins étroite dans certains cas, où l'intérêt supérieur de l'enfant semble s'effacer devant le souci de régulation des flux migratoires. C'est pourquoi l'éloignement forcé et le retour volontaire seront étudiés conjointement.

Les huit pays étudiés peuvent être regroupés selon plusieurs modèles fondés sur l'analyse des pratiques et législations en matière d'éloignement

Eloignement généralement fondé sur les conditions dans le pays de retour	Eloignement généralement fondé sur la volonté du mineur	Cohabitation de plusieurs formes d'éloignement	Eloignement sur le même fondement que les adultes
Italie Suède	Espagne France	Grande-Bretagne Roumanie Hongrie	Grèce

1. Un éloignement généralement fondé sur les conditions dans le pays de retour : Italie, Suède

En **Italie**, un mineur non accompagné qui entre et se trouve sur le territoire italien ne peut être expulsé¹¹⁶ sauf pour des raisons liées à l'ordre public ou à la sécurité de l'Etat. Dans ce cas, c'est au tribunal des mineurs que revient la compétence de prendre la mesure d'expulsion¹¹⁷. L'interdiction d'expulser des mineurs non accompagnés implique donc qu'ils ne peuvent être retenus dans les centres pour immigrés¹¹⁸. Il faut toutefois noter que l'introduction du délit d'entrée et de séjour illégal dans le droit italien en 2009¹¹⁹ ne prévoit pas de dérogation pour les mineurs.

La législation italienne prévoit l'institution du rapatriement assisté d'un mineur non accompagné. Elle définit ce rapatriement comme « *l'ensemble des mesures adoptées dans le but de garantir au mineur intéressé l'assistance nécessaire jusqu'à ce qu'il retrouve ses parents ou jusqu'à ce qu'il soit remis aux autorités responsables de son pays d'origine conformément aux conventions internationales, à la loi, aux dispositions de l'autorité judiciaire et au présent règlement* »¹²⁰. Elle précise par la suite que « *le rapatriement assisté doit être conçu pour garantir le droit à l'unité familiale du mineur et pour adopter les mesures de protection qui en découlent* »¹²¹.

Cette procédure de rapatriement assisté est mise en œuvre par le Comité pour les mineurs étrangers. Sa faisabilité est systématiquement étudiée : une recherche visant à l'identification du mineur et de ses liens familiaux dans un pays tiers est menée dès les premiers instants de la prise en charge. Lorsque le Comité considère qu'il est nécessaire d'adopter une mesure de rapatriement, il doit d'abord demander au tribunal des mineurs une autorisation afin de s'assurer qu'aucune procédure judiciaire en cours ne pourrait empêcher le rapatriement du mineur¹²². En revanche, l'autorité judiciaire n'est pas amenée à se prononcer sur l'intérêt supérieur de l'enfant dans cette démarche de rapatriement. En pratique, les cas des mineurs proches de l'âge de la majorité sont traités en priorité.

Le retour assisté des mineurs non accompagnés suit une procédure qui s'appuie en particulier sur des accords entre l'administration italienne et quelques organisations comme l'OIM. Le rapatriement doit se dérouler dans des conditions capables d'assurer le respect des droits garantis aux mineurs par les conventions internationales. Seuls les mineurs identifiés, qui représentaient moins d'un tiers de l'ensemble des mineurs signalés au Comité au premier semestre 2010¹²³, peuvent faire l'objet d'une procédure de rapatriement.

¹¹⁶ Art. 19 T.U. Immigration, l'alinéa 1 interdit de renvoyer vers un pays où l'intéressé courrait le risque de subir une persécution

¹¹⁷ Art. 13, alinéa 1, T.U. Immigration

¹¹⁸ Ils ne peuvent pas non plus être retenus dans les Centres d'Identification pour Demandeurs d'Asile (CARA), les Centres d'Identification et d'Expulsion (CIE, ex CPT), ou les Centres d'Accueil (CDA). Ainsi les mineurs étrangers isolés doivent selon la loi être placés dans des communautés de logement pour mineurs ou dans des centres du SPRAR – dans les locaux réservés aux mineurs – dans le cas où ils sont demandeurs d'asile.

¹¹⁹ L. 94/2009 introduit à l'article 10bis du TU 286

¹²⁰ Art. 1, alinéa 2 du D.P.C.M du 9 décembre 1999, n°535

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Art.33, alinéa 2-bis, T.U. Immigration : « *la mesure de rapatriement du mineur étranger non accompagné aux fins de laquelle à l'alinéa 2, est adoptée par le Comité dont il est question à l'alinéa 1. Dans le cas où il résulte qu'une procédure juridique est en cours contre le mineur, l'autorité judiciaire délivre la déclaration de nulla osta sauf dans le cas où il existe des procédures juridiques obligatoires* ».

¹²³ Comité pour les mineurs étrangers, *Op. cit.* (note 26) : 1167 mineurs sur 3624 étaient considérés comme identifiés

Dans la pratique, les services sociaux locaux envoient généralement un compte-rendu au Comité suite à un entretien avec le mineur. Après examen de la situation, le Comité saisit alors si nécessaire l'OIM. La mission de l'OIM dans ce domaine, qui a pris le relais du Service social international depuis 2008, est de donner suite aux signalements provenant du Comité et d'effectuer les enquêtes sur la famille d'origine, d'organiser les aspects techniques du rapatriement assisté des mineurs, de les suivre après leur retour et d'activer les projets de réintégration sur place. Les enquêtes sur la famille consistent en substance en des entretiens avec la famille d'origine qui ont pour but d'obtenir des informations précises sur sa situation socio-économique, sur le risque d'être victime d'exclusion sociale, sur la qualité de sa relation avec le mineur, sur son désir et sa capacité de l'accueillir et de s'en occuper de façon appropriée¹²⁴. Les enquêtes constituent un aspect très important car elles permettent aux services sociaux de mettre en œuvre un projet socio-éducatif approprié. Dans le cas où le retour comporte des risques pour le mineur, c'est-à-dire que l'on n'a pas réussi à retrouver sa famille, que cette dernière se comporte de façon telle qu'il ne semble pas opportun de procéder à un regroupement familial ou encore que la protection des droits du mineur n'est pas garantie, un « non lieu à poursuivre la procédure » est alors déclaré.

Les difficultés de cette procédure de rapatriement sont nombreuses. Il a notamment été mis en évidence que les enquêtes et la communication des décisions prises par le Comité pour les mineurs étrangers se font avec du retard et que le Comité ne transmet pas aux services sociaux italiens prenant en charge le mineur les décisions transmises à l'OIM. Il s'agit pourtant d'un aspect très important permettant aux services sociaux de mettre en œuvre un projet socio-éducatif approprié.

De plus, cette procédure de rapatriement ne s'appuie pas forcément sur la notion d'intérêt supérieur de l'enfant et peu de considération est accordée à la sécurité et au bien être du mineur. Ainsi selon certaines ONG, le droit à l'enfant à être écouté, en tenant compte de son choix et de son âge, n'est pas toujours appliqué en raison de l'absence de contrôle juridique sur ces procédures.

Entre avril 2008 et mai 2010, 936 investigations ont été menées pour mettre en œuvre ces rapatriements¹²⁵. Bien qu'une trentaine de pays soit concernée par ces démarches, quatre d'entre eux représentent plus de 80 % des investigations (Kosovo, 324 investigations ; Albanie, 304 ; Bangladesh, 86 ; Sénégal, 61). Ces investigations aboutissent néanmoins rarement à un rapatriement : alors que ces rapatriements représentaient 25 % des cas des mineurs identifiés en 2003, ce chiffre est tombé à seulement 0,4 % en 2006 (8 rapatriements pour 2180 mineurs identifiés)¹²⁶.

Il faut souligner que la législation italienne ne prévoit aucun dispositif de suivi au niveau local après le retour du mineur dans son pays d'origine.

En **Suède**, si une décision de rejet concernant le droit au séjour d'un étranger devient définitive, le mineur doit quitter le territoire suédois. Quand les autorités estiment que l'enfant n'a pas besoin de protection, elles considèrent que la meilleure option consiste à le rapprocher de sa famille ou d'une

¹²⁴ EMN European Migration Network, Point National de Contact en Italie, Rapport EMN Italie, Mineurs étrangers isolés, Retour assisté, protection internationale, Editions Idos, mars 2010, p.34-35.

¹²⁵ Comité pour les mineurs étrangers, *Op. cit* (note 26)

¹²⁶ EMN European Migration Network, Point de contact national en Italie, *Op.cit.* (note 124)

institution dans le pays d'origine le plus rapidement possible. La recherche de la famille des mineurs non accompagnés est donc une priorité pour le Bureau suédois des migrations¹²⁷.

Les autorités encouragent les individus à quitter « volontairement » le pays. La distinction entre retour volontaire et forcé n'est pas liée à la volonté du mineur mais repose uniquement sur la mise en œuvre ou non d'un cadre coercitif : les retours volontaires sont mis en œuvre par le Bureau des migrations tandis que les retours forcés sont du ressort de la police. En pratique, lorsqu'une décision de non-admission ou d'éloignement est délivrée et entre en vigueur, le Bureau des migrations convoque le mineur non accompagné et le représentant temporaire qui lui a été désigné¹²⁸ pour un premier entretien au sujet du retour. Un agent du Bureau des migrations présente au mineur les deux options qui s'offrent à lui, à savoir le retour volontaire ou le transfert de son cas aux autorités policières, c'est-à-dire la mise en œuvre du retour par la force. A partir de cet entretien, des recherches sont lancées pour repérer et contacter les parents du mineur dans les plus brefs délais¹²⁹. Dans ce contexte et bien que le bureau des migrations souligne qu'aucune démarche ne saurait être effectuée sans le consentement de l'enfant qui aurait « personnellement exprimé sa préférence »¹³⁰, on comprend que le terme « volontaire » ne reflète pas forcément une volonté de retour de l'enfant mais plutôt un choix fait sur incitation des autorités¹³¹.

Pour les mineurs non accompagnés et contrairement aux adultes, le retour ne peut avoir lieu que si une prise en charge est assurée dans le pays de retour de l'enfant, soit par sa famille, soit par une institution. Il peut s'agir de la famille éloignée de l'enfant ou d'un orphelinat pouvant l'accueillir. La simple identification de la famille, sans une réelle évaluation des conditions adéquates de prises en charge dans l'intérêt supérieur de l'enfant, constitue généralement une condition suffisante pour que le Bureau des migrations considère que le retour est possible. A la fin de l'année 2008, le Bureau des migrations a mis en place un projet pilote destiné à améliorer l'identification des familles des mineurs en s'appuyant sur des juristes du pays d'origine ou des pays environnants en relation avec les ambassades de Suède. En juin 2010, les media suédois ont annoncé que les autorités commenceraient durant l'été à envoyer le nom des enfants irakiens et afghans concernés, ainsi que ceux de leurs parents, aux autorités d'Irak et d'Afghanistan afin que celles-ci les aident dans leurs efforts de « réunification familiale »¹³².

Si le retour n'est pas possible, le mineur n'est normalement pas renvoyé avant ses 18 ans¹³³. Aussi, le renvoi des mineurs dans certaines régions est parfois exclu formellement par le Bureau des migrations comme ce fut le cas pour la bande de Gaza dans une décision d'avril 2010¹³⁴. Certains cas démontrent cependant qu'en pratique, l'éloignement est parfois mis en œuvre sans qu'une prise en charge effective ne soit assurée dans le pays d'origine. Des acteurs associatifs mentionnaient en juillet 2008 le cas d'un mineur non accompagné irakien renvoyé dans son pays sans que son accueil

¹²⁷ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.* (note 6), p. 35.

¹²⁸ Voir *infra* partie V.B.

¹²⁹ European Migration Network, *op.cit.* (note 6), p. 35

¹³⁰ Cité dans EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.*, p. 35.

¹³¹ La quasi-totalité des réadmissions dans le cadre du règlement Dublin II (52 sur 53 transferts en 2009) sont ainsi considérés comme « volontaires ». Contact avec le Bureau des migrations, 22/06/2010. Voir *infra* partie III.D. sur ce thème

¹³² UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.* (note 25), citant un reportage de Sveriges Radio du 11/06/2010.

¹³³ <http://www.utanpapper.nu/en/FAQ/>, site Internet dédié aux enfants en séjour irrégulier sur le territoire suédois.

¹³⁴ « Asylum-seeking children should not normally be sent back to Gaza », communiqué du Bureau des migrations, 15 avril 2010, http://www.migrationsverket.se/info/2050_en.html

sur place ne soit assuré. Les autorités ont estimé à son sujet qu'il appartenait à l'enfant et à son représentant légal désigné en Suède de trouver une place dans une institution de protection¹³⁵.

Le gouvernement suédois a annoncé en mars 2010 une mesure destinée à favoriser les retours de mineurs non accompagnés vers l'Afghanistan tout en restant conforme à l'impératif du droit national exigeant un accueil sur place par une institution¹³⁶. La Suède financerait des centres de protection de l'enfance ou des orphelinats sur place, afin que les enfants présents sur le territoire suédois puissent y être renvoyés. En mai 2010, la construction de ces centres a été confirmée et une date d'ouverture a été évoquée pour l'été 2010. En outre, la création de ce même type de centres en Irak aurait été demandée par le ministre de l'Immigration au Bureau des migrations¹³⁷.

Dans le cas d'un retour forcé, l'enfant peut être privé de liberté « pour des raisons exceptionnelles¹³⁸ ». Cette détention ne peut excéder trois jours, exceptionnellement renouvelables une fois. En pratique, il semble que les mineurs non accompagnés ne sont que très exceptionnellement privés de liberté. Un cas a été signalé en 2008, et cinq en 2009. Un agent escorte le mineur pendant son voyage. Pour les retours volontaires, deux représentants du Bureau des migrations suédois accompagnent l'enfant et le remettent directement à la personne ou à l'institution chargée de sa protection.

2. Un éloignement généralement fondé sur la volonté du mineur : Espagne, France

En **Espagne**, le séjour des mineurs non accompagnés sur le territoire est considéré comme régulier dès lors qu'ils sont pris en charge¹³⁹ et ils ne peuvent donc se voir appliquer les mesures d'éloignement forcées prévues pour les adultes. Le rapatriement consiste en un regroupement familial ou en une remise aux services de protection de l'enfance dans le pays de retour.

La procédure visant à déterminer si les conditions d'un rapatriement sont réunies est prévue par le droit espagnol¹⁴⁰. La décision de rapatrier est prise par le gouvernement central, sur proposition des services régionaux de protection ou de sa propre initiative suite aux rapports de ces services. Le rapatriement ne peut être mis en œuvre que si les « conditions adéquates pour la protection » du mineur sont réunies et au regard du « principe de l'intérêt supérieur de l'enfant »¹⁴¹.

Afin d'examiner le contenu de ces garanties, des démarches sont alors effectuées auprès des ambassades et des consulats du pays sur le territoire espagnol¹⁴² afin de localiser la famille ou

¹³⁵ Separated children in Europe, Newsletter n°30, juillet 2008.

¹³⁶ « Sweden plans Afghanistan orphanages », *The Local*, 25 mars 2010, <http://www.thelocal.se/25722/20100325/>

¹³⁷ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, op.cit. (note 25), citant un article du *Dagens Nyheter* du 06/05/2010.

¹³⁸ Loi sur les étrangers, chapitre 10, §3.

¹³⁹ Article 35.7 de la loi organique relative au statut des étrangers. Disponible sur : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.t2.html (10.05.2010)

¹⁴⁰ Décret royal 2393/2004 du 30 Décembre 2004, portant approbation du règlement de la loi organique 4 / 2000 du 11 Janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, art. 92 §4

¹⁴¹ Article 35.5 de la loi organique relative au statut des étrangers, *Op. cit.* (note 139)

¹⁴² A défaut de représentation diplomatique en Espagne, les démarches sont menées par l'intermédiaire du Ministère espagnol des affaires étrangères.

d'identifier des services de protection qui pourraient prendre en charge le mineur. Une audience de l'enfant est également prévue. Ce processus de rapatriement supervisé par le procureur est généralement mis en œuvre dans les premiers temps de l'arrivée du mineur, mais il peut aussi avoir lieu plus tard, alors que le mineur dispose d'un permis de séjour pour résider en Espagne¹⁴³.

Des accords bilatéraux ont été signés avec le Sénégal¹⁴⁴ et le Maroc¹⁴⁵ afin de faciliter ces démarches mais aussi d'échanger des informations sur ce thème. Au Maroc, l'Espagne finance des centres d'accueil, avec le soutien de la Commission européenne, en vue de remplir l'exigence de garantie de protection dans le pays d'origine et donc de faciliter les rapatriements¹⁴⁶. Ces accords ont fait l'objet de nombreuses critiques, dénonçant l'absence d'une réelle évaluation au cas par cas de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁴⁷.

En 2008, le Tribunal constitutionnel espagnol a reconnu au mineur la possibilité de s'opposer juridiquement à son rapatriement¹⁴⁸. Jusqu'à cette décision indiquant qu'un mineur marocain disposait d'une « *capacité et maturité suffisante* » pour passer outre l'avis contraire de son autorité tutrice, les mineurs non accompagnés étaient dépourvus de capacité procédurale pour contester les décisions contraires à leurs intérêts sans le consentement de leurs tuteurs. Les tribunaux espagnols annulaient souvent des rapatriements illégaux mais étaient saisis de peu de cas¹⁴⁹. Bien que cette décision de principe du Tribunal constitutionnel concerne surtout les enfants proches de la majorité capables d'exprimer clairement leur point de vue, la loi a également prévu que l'expression par les mineurs de moins de 16 ans d'un désir contraire à celui du tuteur pouvait suspendre la procédure jusqu'à la nomination d'un avocat pour les représenter¹⁵⁰. Mettant fin à un conflit d'intérêt de l'administration, à la fois en charge précédemment de la protection des mineurs non accompagnés et de la détermination de l'intérêt des enfants en vue de leur éventuel rapatriement, ce changement permet une prise en compte de la volonté du mineur lui-même. Alors que de nombreux observateurs assimilaient auparavant ces rapatriements à des « expulsions camouflées »¹⁵¹, il semble désormais que la capacité de contestation du mineur permette de s'assurer que le retour est bien dans l'intérêt de l'enfant et d'y faire obstacle si ce dernier exprime son désaccord. Environ 260 rapatriements ont été mis en œuvre entre 2004 et 2008¹⁵², mais depuis cette date les retours des mineurs non

¹⁴³ Article 35.8 de la loi organique relative au statut des étrangers, *Op. cit.* (note 139)

¹⁴⁴ Accord entre la République du Sénégal et le Royaume d'Espagne « relatif à la coopération dans le domaine de la prévention de l'émigration des mineurs sénégalais non accompagnés, leur protection, rapatriement et réinsertion sociale ». Disponible sur : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a051206-aec.html (17.05.2010)

¹⁴⁵ Accord entre le Royaume d'Espagne et le Royaume du Maroc « relatif à la coopération dans le domaine de la prévention de l'émigration illégale des mineurs non accompagnés, leur protection et leur retour concerté ». Disponible sur : http://www.renteriaabogados.com/images/stories/acuerdo_menas_cg_a429.pdf (17.05.2010)

¹⁴⁶ Human Rights Watch, *Retours à tout prix : l'Espagne pousse au rapatriement de mineurs non accompagnés en l'absence de garanties*, octobre 2008, 28 pages, p.6
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain1008frwebwcover.pdf> (visité le 05.08.2010)

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Tribunal constitutionnel espagnol, décision 183/2008, 22 décembre 2008.
<http://www.tribunalconstitucional.es/fr/jurisprudencia/Pages/Sentencia.aspx?cod=9611> (visité le 05.08.2010)

¹⁴⁹ Human Rights Watch, *Op. cit.* (note 146), p. 11 - <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain1008frwebwcover.pdf> (visité le 05.08.2010)

¹⁵⁰ Décret royal 2393/2004 du 30 Décembre 2004, *Op. cit.* (note 140), art. 92 §6

¹⁵¹ Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, Communiqué du 22.01.2009.
http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=562&Itemid=32 (visité le 05.08.2010)

¹⁵² Conseil général du barreau espagnol (CGAE), *Op. cit.* (note 19). pp. 45.

accompagnés en Espagne semblent quasiment paralysés¹⁵³. En théorie néanmoins, la seule opposition du mineur n'est pas une garantie pour que le tribunal annule le rapatriement.

En **France**, les mineurs non accompagnés ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement forcé dès lors qu'ils sont sur le territoire¹⁵⁴. Par conséquent, ils ne peuvent être privés de liberté en vue de leur éloignement contrairement aux adultes.

Les enfants pris en charge au sein des services de protection de l'enfance peuvent cependant manifester le désir de retourner auprès de leur famille résidant dans un pays tiers. Cette possibilité de retour volontaire demeure soumise à une décision du juge pour enfants qui pourra mettre fin à la mesure de protection sur le territoire français en vue d'un retour si les conditions lui semblent réunies pour cela.

L'évaluation de ces conditions repose dans un premier temps sur les travailleurs sociaux qui examinent la volonté réelle du mineur, puis de celle de sa famille, pour s'assurer qu'elle est disposée à accueillir le jeune. En l'absence de cadre procédural clair applicable à l'ensemble du territoire, cette prise de contact peut prendre plusieurs formes. A ce stade, les obstacles de la langue et la compréhension des enjeux peuvent poser problème. Les travailleurs sociaux sont également chargés de s'assurer que la situation administrative et financière de la famille permet objectivement l'accueil du mineur : il s'agit notamment de vérifier que la famille dispose d'un droit au séjour dans le pays concerné et qu'elle détient l'autorité parentale.

Le juge s'appuie généralement sur cette évaluation éducative sans véritablement la compléter. Il dispose pourtant de la capacité de demander une enquête sociale, notamment en faisant appel aux autorités étrangères. En effet, plusieurs dispositions internationales permettent une coopération entre les Etats en matière de protection des mineurs¹⁵⁵ : dans ce cadre, le juge peut faire part de sa requête aux services habilités du ministère de la Justice, lesquels saisissent les autorités étrangères compétentes pour solliciter des mesures d'investigation dans le pays concerné. En pratique pourtant, les juges font rarement usage de ces outils.

A bien des égards, l'évaluation des conditions du retour semble insuffisante pour de nombreux observateurs¹⁵⁶. Ils soulignent la faible portée des critères évalués et les nombreuses lacunes de cette préparation du départ de l'enfant. La prise de contact avec la famille à distance ne saurait en effet remplacer une réelle évaluation menée sur place, comme celle qui est effectuée pour tout retour d'un mineur français placé auprès des services de l'Aide sociale à l'enfance dans sa famille. Pour les mineurs non accompagnés, l'évaluation des conditions du retour ne s'accompagne d'aucun travail avec les acteurs locaux dans l'immense majorité des cas. Quelques initiatives existent, mais elles

¹⁵³ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.* (note 6), p. 35.

¹⁵⁴ Sur le refoulement en zone d'attente, voir Partie II.A.

¹⁵⁵ Notamment la convention de la Haye du 5 octobre 1961 concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs, qui organise la coopération judiciaire entre 14 pays pour assurer le suivi des mesures de protection prises pour un mineur dans l'un de ces Etats, mais aussi le règlement CE n°1206/2001 du Conseil de l'Union Européenne du 28 mai 2001, ou, simplement, la coopération entre autorités au titre de la « courtoisie internationale » ; cf. ALLONSIUS D., « Le juge des enfants et les mécanismes de protection internationale des mineurs », *Le Journal de l'association des magistrats de l'Union Européenne*, n°21, avril 2009, pp. 1-4.

¹⁵⁶ DELBOS L., « Le retour volontaire, conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant ? », FRANCE TERRE D'ASILE, *op.cit.*

restent largement isolées¹⁵⁷. De plus, le suivi du mineur isolé rentré dans son pays d'origine n'est pas prévu. Il n'existe donc aucune possibilité de s'assurer du bon déroulement de son retour en famille, alors qu'un mineur dont la famille est en France bénéficie d'un véritable suivi lorsqu'il quitte les services de protection de l'enfance. Aucune possibilité de revenir en France n'est prévue si le retour du mineur isolé dans son pays d'origine se déroule mal.

Ainsi, bien que la prohibition de tout retour forcé constitue une situation favorable aux mineurs non accompagnés en France, la mise en œuvre des retours volontaires est marquée par une évaluation très incomplète de l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui organise matériellement une partie importante des retours¹⁵⁸ a enregistré 40 retours hors UE entre 2003 et 2009¹⁵⁹ dans 22 pays, aussi divers que la Chine (3 retours), l'Arménie (4), l'Afghanistan (4), la Bulgarie (4) ou la Guinée Conakry (1).

3. La cohabitation de plusieurs formes de retours : Grande Bretagne, Hongrie, Roumanie

En **Grande Bretagne**, la loi sur l'immigration de 1971 autorise les autorités à éloigner les migrants séjournant irrégulièrement sur le territoire, y compris s'il s'agit de mineurs non accompagnés. Cependant, jusqu'à présent la politique des autorités britanniques a consisté à ne pas éloigner un enfant isolé si des conditions de prise en charge adéquates n'étaient pas assurées dans le pays de retour. La difficulté de garantir ces conditions empêche, dans la pratique, l'éloignement forcé des mineurs non accompagnés. Concernant la procédure, ils ne peuvent être privés de liberté en vue de leur éloignement contrairement aux adultes.

Au mois de juin 2010, un changement de politique a été esquissé. Un projet de l'Agence des frontières du Royaume-Uni (UKBA), qui prévoit la mise en place d'un « centre de réintégration » en Afghanistan, a été dévoilé¹⁶⁰. L'existence d'une telle structure permettrait aux autorités britanniques d'éloigner des mineurs non accompagnés vers ce centre, sans avoir à s'assurer de l'existence de garanties de protection par ailleurs. L'objectif affiché de l'UKBA est de renvoyer 12 mineurs afghans chaque mois à partir du moment où le centre sera opérationnel. La structure offrirait une « assistance à la réintégration » et une supervision des mineurs par des adultes.

¹⁵⁷ Certaines institutions ou associations ont entrepris de travailler directement avec les pays d'origine. D'autres font appel au Service social international, un réseau qui assure des liens entre les organismes de service social dans 140 pays ; mais les moyens et les compétences de cette organisation restent limités.

¹⁵⁸ L'OFII n'est pas compétente pour les retours dans un pays tiers qui ne serait pas le pays d'origine du mineur (par exemple un pays où résiderait légalement sa famille).

¹⁵⁹ GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLES ÉTRANGERS, *Op.cit.* (note 29), annexe 6 : OFII, Aide au retour des MEI, septembre 2009.

¹⁶⁰ "UK to deport child asylum seekers to Afghanistan", *The Guardian*, 7 juin 2010.

Ce projet britannique pose question concernant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, principe fondamental de la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁶¹. Bien que les autorités imposent un examen des garanties dans le pays d'origine et ne renvoient pas les mineurs comme les adultes, l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant semble incomplète¹⁶².

Dans le cas où le mineur exprime sa volonté de retourner dans son pays d'origine, le bureau de l'Organisation internationale des migrations (OIM) basé à Londres a mis en place une procédure permettant d'adapter ses deux programmes d'assistance au retour concernant les demandeurs d'asile en cours ou en fin de requête et les étrangers en séjour irrégulier à la situation des mineurs non accompagnés.

La décision du retour volontaire est fondée sur une évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant qui associe le travailleur social référent de l'enfant, le mineur lui-même, et l'agent d'immigration chargé du cas de l'enfant. D'après l'OIM, toute évaluation menée dans la perspective d'un retour doit prendre en compte les souhaits de l'enfant, ceux de sa famille, les « besoins émotionnels et psychologiques de l'enfant » et son histoire¹⁶³. Un formulaire de demande de retour volontaire est rempli et signé par le travailleur social et l'enfant, puis retourné à l'OIM, qui l'envoie au ministère de l'Intérieur pour validation. Suite à l'accord des autorités, l'OIM met en œuvre une enquête concernant les conditions de retour dans le pays d'origine de l'enfant. Il est important de noter que le résultat de l'enquête est présenté au travailleur social référent pour une dernière discussion avant la mise en œuvre du retour. Une confirmation écrite du travailleur social, confirmant que la solution du retour est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, est requise.

Lors du trajet de retour, le jeune peut être accompagné par un agent de l'OIM si cela est nécessaire. A son arrivée à l'aéroport, cet agent s'assure de la bonne réception de l'enfant par sa famille ou par la personne chargée de le prendre en charge. Une « déclaration de réunification familiale » doit être signée par la famille ou la personne chargée de la prise en charge pour confirmer l'arrivée de l'enfant dans le pays de retour¹⁶⁴. L'OIM dispose de procédures d'évaluation et de suivi pour toute personne ayant bénéficié d'un programme de retour volontaire, mais il n'est pas prévu que le mineur puisse revenir en Grande Bretagne si le retour se déroule mal.

En **Hongrie**, la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers n'autorise les expulsions de mineurs que si « une protection adéquate est assurée » dans le pays de retour « à travers la réunification avec les membres de sa famille ou l'accès à une protection institutionnelle »¹⁶⁵. Si les autorités hongroises de protection de l'enfance estiment que l'enfant ne peut pas être pris en charge, l'option du retour n'est pas retenue. En pratique, il semble toutefois que les autorités hongroises se contentent souvent de

¹⁶¹ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990 - Article 3 : « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »

¹⁶² Sur ce thème, voir *infra* partie III.C.6

¹⁶³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Voluntary assisted return and reintegration programme, Guidelines for unaccompanied minors*, www.iomlondon.org, consulté en juin 2010.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers, section 45-5

vérifier l'existence d'un système de protection de l'enfance dans le pays de retour sans conduire davantage de recherches sur son efficacité et le niveau de protection garanti¹⁶⁶.

Dans le cas où un mineur fait part de sa volonté de revenir dans son pays, c'est au représentant légal provisoire du mineur qu'appartient la responsabilité de coordonner la décision et d'évaluer la pertinence d'un retour volontaire au regard des mêmes garanties que pour l'éloignement forcé¹⁶⁷. L'Office de l'immigration et de la nationalité lui procure toutes les informations relatives au retour volontaire. Le représentant légal doit prendre une décision en se fondant sur l'intérêt supérieur de l'enfant. L'OIM est catégorique sur le fait qu'aucun retour ne peut advenir sans un examen préalable et strict de l'« environnement » et de la situation dans le pays concerné¹⁶⁸. Les autorités hongroises de protection de l'enfance, par l'intermédiaire de leur représentation diplomatique, contactent les services de protection dans le pays de retour pour identifier la famille de l'enfant et déterminer si les conditions d'accueil sont « acceptables et sûres »¹⁶⁹. L'établissement d'un contact avec la famille ou, le cas échéant, les institutions de protection de l'enfance du pays est prévu. Le contenu de ce contact et les critères permettant de définir des conditions « acceptables et sûres » ne sont pas connus.

D'après l'OIM, « en fonction de l'âge de l'enfant, le représentant légal le consultera et prendra en compte ses préférences »¹⁷⁰ : l'avis de l'enfant est donc entendu mais la décision ne dépend apparemment pas de lui. Il n'existe donc pas de réelle distinction entre le retour volontaire et le retour forcé. Dès lors que les autorités ont évalué que le retour était possible celui-ci pourra être mis en œuvre sans réelle considération de la volonté du mineur, qui peut simplement permettre d'enclencher l'évaluation mais ne constitue pas un élément déterminant sur la mise en œuvre d'un retour. Après que les vérifications aient été faites, le retour est organisé en coopération avec les autorités du pays d'origine et, matériellement, avec le soutien de l'OIM. Le mineur est accompagné par un agent de l'OIM jusqu'à sa destination finale. A l'arrivée, le jeune est remis directement à sa famille. En cas de retour imposé au mineur, celui-ci ne peut être détenu. Dans l'attente de la mise en œuvre de l'éloignement, il continue donc à être hébergé dans un foyer de protection de l'enfance.

Selon l'OIM¹⁷¹, il n'existe aucune statistique précise sur les retours volontaires de mineurs non accompagnés, mais leur nombre est assurément très restreint. D'après un rapport de recherche datant de 2007, un seul mineur non accompagné serait rentré dans son pays d'origine pour retrouver sa famille entre 2004 et 2007¹⁷². Un cas de retour mis en œuvre par l'OIM est également signalé en 2009¹⁷³.

¹⁶⁶ Contact avec l'association Menedek, 16/04/2010

¹⁶⁷ Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers, §45-5. Cette disposition concerne, dans les textes, les mesures d'éloignement. Le fait qu'elle prévale dans le cadre des retours volontaires a été avancé par un représentant de l'Organisation des migrations internationales (OIM) contacté le 01/04/2010.

¹⁶⁸ Contact avec un représentant de l'Organisation des migrations internationales (OIM) en Hongrie, le 01/04/2010.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Contact avec un représentant de l'Organisation des migrations internationales (OIM) en Hongrie, le 16/04/2010.

¹⁷¹ Contact avec un représentant de l'Organisation des migrations internationales (OIM) en Hongrie, le 01/04/2010.

¹⁷² KOPITAR A., *The risk group of unaccompanied minors : protection measures in an enlarged European union, Hungary country report*, University of Primorska, 2007, p.17.

¹⁷³ Contact avec l'association Menedek, 16/04/2010.

En **Roumanie**, la loi sur l'immigration dispose que si les parents sont identifiés, l'enfant doit être renvoyé dans leur pays de résidence aux fins de réunification familiale¹⁷⁴. La même disposition s'applique si d'autres membres de la famille sont retrouvés et donnent leur accord pour accueillir l'enfant¹⁷⁵. A l'exception des mineurs victimes de traite, qui doivent consentir à leur retour¹⁷⁶, il s'agit donc ici d'un éloignement sans le consentement du mineur lui-même, mais avec la garantie qu'il sera accueilli dans son pays d'origine. Toutefois, l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant fait également défaut dans cette procédure : la seule présence des parents (ou de membres de la famille), dont la situation sociale ou les comportements vis-à-vis de l'enfant ont pu motiver la migration, n'est pas de nature à garantir le bien être de l'enfant après son retour. Comme pour le cas de la Grande Bretagne, l'exigence de garanties *a minima* dans le pays d'origine ne peut masquer la prévalence des politiques migratoire sur la considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En cas de décision de retour, c'est le droit commun des étrangers qui s'applique aux mineurs non accompagnés : ces derniers peuvent donc être maintenus en détention jusqu'à six mois en vue de mettre en œuvre l'éloignement¹⁷⁷.

Il semble qu'en pratique, aucun retour forcé n'ait été mis en œuvre à l'encontre d'un mineur non accompagné, probablement du fait de la complexité des démarches visant à identifier les parents.

Un retour volontaire peut également être mis en œuvre mais la législation sur les étrangers ne comporte pas sur ce point de disposition spécifique visant les mineurs non accompagnés. C'est donc le droit commun, très lacunaire, qui s'applique¹⁷⁸. Aucune information n'a été relevée sur la mise en œuvre de retours volontaires pour des mineurs non accompagnés.

Le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales adressées à la Roumanie en 2009, a recommandé à l'Etat « *de garantir qu'en cas de retour de l'enfant, celui-ci soit assorti des garanties adéquates, notamment une évaluation indépendante des conditions de retour, y compris le milieu familial* »¹⁷⁹.

4. Un éloignement sur le même fondement que pour les adultes : Grèce

En **Grèce**, il n'existe pas de procédure permettant le retour volontaire des mineurs non accompagnés. Seul l'éloignement forcé est pratiqué pour ces jeunes, dans les mêmes conditions que les adultes¹⁸⁰. Les expulsions collectives sont possibles, la Grèce n'ayant pas adhéré au protocole n°4

¹⁷⁴ OUG nr. 194/2002, ordonanta de urgenta privind regimul strainilor in Romania, republicata in 2008, art. 131

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Réponse de l'Office Roumain pour l'Immigration n° 2211634/04.06.2008, en lien avec un expert de l'Agence des droits fondamentaux. Voir *infra* Partie IV. Traite et trafic

¹⁷⁷ OUG nr. 194/2002, *op.cit.* (note 174). Chapitre 4 - section 4 "Expulzarea strainilor"; Chapitre 4 - section 5 « Luarea in custodie publica a strainilor. Centre de cazare »

¹⁷⁸ OUG nr. 194/2002, *op.cit.* (note 174). Article 93 – « Repatrierea voluntara umanitara asistata »

¹⁷⁹ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, 51^{ème} session, Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Roumanie, CRC/C/ROM/CO/4, 30 juin 2009. §81

¹⁸⁰ « Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008 ». Février 2009. CommDH(2009)6. Annexe V. observations des autorités grecques, p 9

de la Convention européenne des droits de l'homme qui prohibe cette pratique. La Turquie est souvent le pays de renvoi privilégié, même si ce n'est pas le pays d'origine des mineurs et malgré l'absence de garanties concernant l'asile dans ce pays¹⁸¹.

Les étrangers, adultes comme enfants, sont détenus dans l'attente de leur éloignement s'ils ne possèdent pas de titre autorisant leur séjour en Grèce. Une fois qu'un ordre d'éloignement a été acté, la détention peut encore durer jusqu'à trois mois¹⁸². En pratique, les migrants peuvent être privés de liberté jusqu'à 18 mois. Lorsque la durée légale de détention est dépassée, les mineurs sont libérés et laissés seuls dans la rue avec un ordre écrit de quitter le pays dans les 30 jours¹⁸³.

En 2005, le Défenseur des droits grec a relevé dans un rapport des cas d'expulsions d'enfants originaires d'Afghanistan, d'Irak ou de Somalie, dont l'âge ne dépassait parfois pas 12 ans¹⁸⁴. Il soulignait alors la nécessité d'interdire l'éloignement forcé et la détention des mineurs non accompagnés¹⁸⁵. Dans un rapport de 2009, le Comité contre la torture des Nations unies a qualifié les conditions de détention des étrangers en Grèce d'« inacceptables »¹⁸⁶. Le cas particulier de la détention des mineurs non accompagnés avait déjà été évoqué par Comité des droits de l'enfant des Nations unies dans ses observations finales concernant la Grèce en 2002¹⁸⁷. Les conditions de détention des étrangers ont d'ailleurs valu à la Grèce plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme en particulier pour violation des articles 3 (interdiction des traitements inhumains et dégradants) et 5 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'Homme¹⁸⁸. Lors d'une visite au centre de détention des étrangers de Pagani sur l'île de Lesbos en août 2009, l'UNHCR avait relevé la présence d'environ 200 mineurs non accompagnés parmi les 850 personnes détenues dans ce lieu surpeuplé¹⁸⁹ (un espace réservé aux mineurs contient 96 places¹⁹⁰). Suite à cette visite, le Ministre de la santé et de la solidarité sociale a assuré que tous les mineurs non accompagnés détenus dans ce centre seraient transférés avant fin août 2009 dans un centre adapté¹⁹¹. Malgré cet engagement ponctuel, les autorités grecques affirmaient en 2009 que l'interdiction de la détention des mineurs non accompagnés aurait pour conséquence d'accroître le problème de la traite et du travail des enfants¹⁹². Un rapport d'Amnesty International publié en juillet 2010 révèle que les conditions de détention demeurent tellement

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1412853&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (visité le 03.08.2010)

¹⁸¹ La Turquie applique encore les limitations géographiques de la Convention de Genève relative au statut de réfugié de 1951, excluant donc du statut de réfugié les personnes non originaires d'Europe.

¹⁸² L.3386/2005, art.76 §3

¹⁸³ Human Rights Watch, *Left to Survive*, 2008. <http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/22/left-survive> (visité le 09.09.2010)

¹⁸⁴ The Greek Ombudsman, Administrative detention and expulsion of foreign minors, octobre 2005. <http://www.synigoras.gr/reports/SR-detention-expulsionOCTOBER-2005.pdf> (visité le 03.08.2010)

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 29 September 2008. 30 juin 2009. 33p. §53 <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.pdf> (visité le 03.08.2010)

¹⁸⁷ Comité des droits de l'enfant, Observations finales : Grèce, CRC/C/15/Add.170, 2 avril 2002, p. 19 § 69 e) <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=CRC/C/15/Add.170&Lang=F> (visité le 03.08.2010)

¹⁸⁸ Voir par exemple Cour EDH, 1^{er} Sect. 11 juin 2009, *S.D. c. Grèce*, req. n° 53541/07 ; Cour EDH, 1^{er} Sect. 26 novembre 2009, *Tabesh contre Grèce*, req.n° 8256/07 ;

¹⁸⁹ UNHCR, "UNCHR alarmed by detention of unaccompanied children in Lesbos, Greece", Briefing notes, 28.08.2009. <http://www.unhcr.org/4a97cb719.html> (visité le 04.08.2010)

¹⁹⁰ UNHCR, « Greece's infrastructures struggles to cope with mixed migration flow », News stories, 19.01.2009. <http://www.unhcr.org/497495174.html> (visité le 04.08.2010)

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Rapport de Thomas Hammarberg, *Op. cit.* (note 180)

épouvantables que les mineurs recourent à des grèves de la faim pour y mettre fin, tandis que d'autres tentent même de se suicider¹⁹³.

A l'arrivée, le mineur est habituellement remis aux autorités de police présentes à l'aéroport sans qu'aucune recherche ne soit effectuée concernant la présence de liens familiaux. Il arrive cependant dans quelques cas marginaux que le retour des mineurs, en particulier ceux reconnus victimes de traite, soit mis en œuvre avec la coopération des ONG locales et du Service social international afin d'assurer une réintégration sécurisée dans le pays d'origine.

5. Résumé et statistiques sur le retour des mineurs non accompagnés

Tableau 4 – Aperçu de l'éloignement des mineurs non accompagnés

	Eloignement forcé	Retour volontaire
Espagne	Aucune expulsion n'est applicable aux mineurs non accompagnés, qui ne peuvent faire l'objet que d'un « rapatriement ». Cette possibilité, considérée comme un regroupement familial, est étudiée de manière prioritaire au moment de la prise en charge du mineur. Une procédure précise doit être mise en œuvre comprenant l'audition du mineur, afin d'examiner si les garanties du retour sont réunies. En pratique, la possibilité offerte depuis fin 2008 au mineur de contester son rapatriement devant un tribunal (décision du Tribunal constitutionnel du 22 décembre 2008) a abouti à une paralysie des retours.	
France	Aucune mesure d'éloignement forcé ne peut être prononcée à l'encontre d'un mineur non accompagné.	Le retour volontaire peut être décidé par le juge pour enfants, qui fonde sa décision sur l'évaluation éducative qui lui est remise ainsi que sur l'audition du mineur.
Grèce	Les mineurs peuvent se voir appliquer des éloignements forcés dans les mêmes conditions que les adultes.	Il n'existe aucune procédure de retour volontaire.
Hongrie	Les expulsions de mineurs non accompagnés sont possibles si « une protection adéquate est assurée » dans le pays de retour.	Le représentant légal du mineur peut coordonner et évaluer la pertinence d'un retour sur les mêmes bases que l'éloignement forcé. Le retour volontaire est organisé en coopération avec le pays d'origine et avec le soutien matériel de l'OIM.
Italie	L'expulsion d'un mineur non accompagné n'est pas possible, sauf pour des raisons d'ordre public ou de sûreté de l'Etat, sur décision du tribunal des mineurs. Le Comité pour les Mineurs étrangers peut néanmoins décider de mettre en œuvre un « rapatriement assisté » après une procédure d'évaluation complète mais qui ne prend pas nécessairement en compte la volonté du mineur.	
Roumanie	Le retour forcé d'un mineur est possible, sous réserve de l'identification des parents ou de membres de la famille ayant donné leur accord. En pratique, aucun retour forcé n'est toutefois mis en œuvre.	Le retour volontaire est possible comme pour les adultes, mais aucune procédure spécifique ne concerne les mineurs.
Grande-Bretagne	La loi autorise les autorités à éloigner les mineurs non accompagnés. Cependant, des conditions de prise en charge adéquate dans le pays d'origine sont toujours recherchées par les autorités et la difficulté de garantir ces conditions empêche dans la pratique les éloignements forcés de mineurs non accompagnés.	Des procédures de retours volontaires sont mises en œuvre à travers les programmes de l'OIM.
Suède	Lorsqu'une décision d'éloignement entre en vigueur, un agent du Bureau des migrations présente au mineur les deux options qui s'offrent à lui, à savoir le retour volontaire ou forcé. Dans les deux cas, c'est l'évaluation des conditions du retour (identification de la famille) et non la volonté du mineur qui est déterminante.	

¹⁹³ Amnesty International, *Greece : irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions*, juillet 2010, 60p.
http://www.amnestyinternational.be/doc/IMG/pdf/grece_refugies_2010.pdf (visité le 26.08.2010)

Tableau 5 – Données statistiques sur l'éloignement des mineurs non accompagnés

	Nombre d'éloignements (hors UE)			Pays de retour	Source	Type d'éloignement
	2007	2008	2009			
Espagne	27	10		Maroc...	Conseil général du Barreau espagnol	Eloignements forcés et retours volontaires
France	36 entre 2003 et 2009			Arménie, Afghanistan, Chine...	Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	Retours volontaires
Grèce						
Hongrie	1 (Entre 2004 et 2007)	1	2	2009 : Kosovo	Rapport universitaire (2007) ; OIM (2008) ; Menedek (2009)	Retours volontaires
Italie	1	2 (nov. 2008)			Comité italien pour les mineurs étrangers ¹⁹⁴	Eloignements forcés et retours volontaires
Roumanie						
GB			8		OIM	Retours volontaires
Suède	32	46	49	2009 : Irak (17), Somalie (16)	Bureau des migrations suédois	Retours volontaires
		30	10	Burundi, Ghana, Irak, Mongolie, Togo, Turquie, Biélorussie, Ouzbékistan	Bureau des migrations suédois	Eloignements forcés

6. La prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les procédures d'éloignement

Les procédures d'éloignement sont extrêmement variables d'un pays à l'autre, et manquent parfois de clarté au sein d'un même pays. Alors que les institutions de l'Union européenne ont pour projet de favoriser le retour des mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine¹⁹⁵, cette orientation se heurte à de nombreux obstacles qui expliquent en partie le faible nombre de retours mis en œuvre. Aux difficultés matérielles et financières pour organiser un retour s'ajoute une incompatibilité avec le droit international et plus particulièrement la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant¹⁹⁶. Ce texte consacre le droit de vivre avec ses parents¹⁹⁷, mais il impose avant tout comme principe fondamental que toutes les décisions doivent être prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹⁸. Il est d'ailleurs rappelé dans la Convention que le droit des enfants à entretenir des relations avec leurs parents est lui même inopérant « *si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* »¹⁹⁹. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise aussi que « *dans tous*

¹⁹⁴ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Point de contact national en Italie, *Op. cit.* (note 124)

¹⁹⁵ Plan d'action, *Op. Cit.* (note 3), p. 13, « 5.1. Retour et réinsertion dans le pays d'origine » ; Conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés, 3018ème session du Conseil JUSTICE et AFFAIRES INTERIEURES. Luxembourg, 3 juin 2010, §27s.

¹⁹⁶ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *Op. cit.* (note 161)

¹⁹⁷ *Ibid.*, article 9

¹⁹⁸ *Ibid.*, article 3

¹⁹⁹ *Ibid.*, article 9.3

les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »²⁰⁰.

Bien que cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant soit sujette à interprétation, la mise en œuvre des éloignements dans l'essentiel des pays étudiés démontre une absence de considération de cette exigence qui s'impose pourtant à tous les Etats.

D'une part, ces politiques de retour ne prennent pas en compte l'avis de l'enfant lui-même, critère pourtant cité habituellement dans l'analyse du contenu de cette notion d'intérêt supérieur de l'enfant²⁰¹, y compris parfois en droit national²⁰². Le Comité des droits de l'enfant énonce d'ailleurs « l'opinion exprimée » par l'enfant parmi les critères d'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre d'un retour²⁰³.

D'autre part, la protection dans une structure d'accueil dans le pays d'origine est généralement limitée dans le temps et dans l'espace, les garanties de sécurité et de bien être de l'enfant n'étant assurées qu'au sein de l'établissement et pendant le temps du placement. L'intérêt supérieur de l'enfant doit pourtant s'entendre sur le long terme, s'appliquant à la situation de l'enfant « *dans la perspective de son futur* »²⁰⁴. Le placement des mineurs non accompagnés dans des structures d'accueil, certes sécurisées et offrant un suivi éducatif mais implantées dans un contexte politique et social qui ne présente aucune perspective d'avenir, est également contraire à la notion de projets de vie définie par le Conseil de l'Europe²⁰⁵. La situation en matière de sûreté, de sécurité et autre, notamment socioéconomique, attendant l'enfant à son retour est aussi posée comme condition par le Comité des droits de l'enfant²⁰⁶.

Enfin, la simple identification d'une famille ne saurait remplacer une véritable évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant, celui-ci devant faire l'objet d'un examen portant sur un ensemble de critères et non sur la simple présomption que la vie en famille est dans cet intérêt. Le fait de renvoyer un enfant dès lors que sa famille a été repérée peut aussi avoir pour effet d'inciter le mineur à dissimuler ses liens familiaux, élément pourtant essentiel pour la construction d'un projet de vie cohérent.

²⁰⁰ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, (2000/C 364/01), art. 24.2

²⁰¹ Il est fréquemment admis que l'article 3 de la Convention et l'article 12 – le droit, pour l'enfant, d'exprimer librement son opinion – sont complémentaires et devraient par conséquent être appliqués conjointement. Voir par exemple UNHCR, « Principes directeurs relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant », mai 2008 - <http://www.unhcr.fr/4b151b9f2d.pdf> (visité le 27.07.2010)

²⁰² Dans le *Children Act* britannique de 1989 par exemple, il est indiqué que le bien être de l'enfant et la définition de son intérêt supérieur par toute juridiction doit s'appuyer sur plusieurs éléments parmi lesquels « les souhaits et les sentiments de l'enfant concerné ». http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/ukpga_19890041_en_2 (visité le 27.07.2010)

²⁰³ Comité des droits de l'enfant, « Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », Observation générale N°6, CRC/GC/2005/6 (2005), §84. Voir aussi Conseil de l'Europe, « Mise en garde contre le renvoi de mineurs dans les zones dangereuses », 18 juin 2010. http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=5676&L=1 (visité le 06.08.2010)

²⁰⁴ Jean ZERMATTEN, « L'Intérêt supérieur de l'enfant », Institut international des droits de l'enfant, 2005, p. 22 - http://www.dei-france.org/lettres_divers/2009/interet_superieur_enfant.pdf (visité le 27.07.2010). Sur cette notion de l'intérêt à long terme, voir aussi les Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, *op. cit.* (note 201) qui évoquent une « solution durable ».

²⁰⁵ Recommandation CM/Rec (2007)9, *Op. cit.* (note 80). §8.vii. « *Tout projet de vie (...) devrait prendre en considération (...) la situation dans le pays d'accueil : contextes politique, législatif, ou socioculturel ; existence ou non d'opportunités pour le mineur, y compris le niveau et le degré d'appui disponible ; possibilité de rester dans le pays d'accueil ; opportunités en matière d'intégration dans le pays d'accueil* »

²⁰⁶ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N°6, *Op.cit.* (note 203). §84. Voir aussi Conseil de l'Europe, « Mise en garde contre le renvoi de mineurs dans les zones dangereuses », *Op. cit.* (note 203)

Ainsi, les politiques de retour mises en œuvre actuellement dans les pays étudiés devraient être revues et l'encouragement d'une telle orientation à l'échelle européenne exprimé par la Commission²⁰⁷ et le Conseil²⁰⁸ devrait être précisé pour ne pas enfreindre le principe fondamental du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Recommandation n°10 – ELOIGNEMENT FORCE

- Prohiber l'éloignement forcé de tous les mineurs non accompagnés, le statut d'étranger ne pouvant primer sur celui d'enfant qui impose une analyse détaillée de la solution prenant en compte son intérêt supérieur. Cette notion impliquant de prendre en considération l'avis de l'enfant lui-même, seuls les retours volontaires devraient être possibles. L'hypothèse d'une réunification familiale au sein de l'Union européenne devrait systématiquement être examinée. La volonté de l'enfant devrait être reconnue par un tribunal, qui pourrait être saisi automatiquement. Un recours de l'enfant lui-même devrait également être possible.

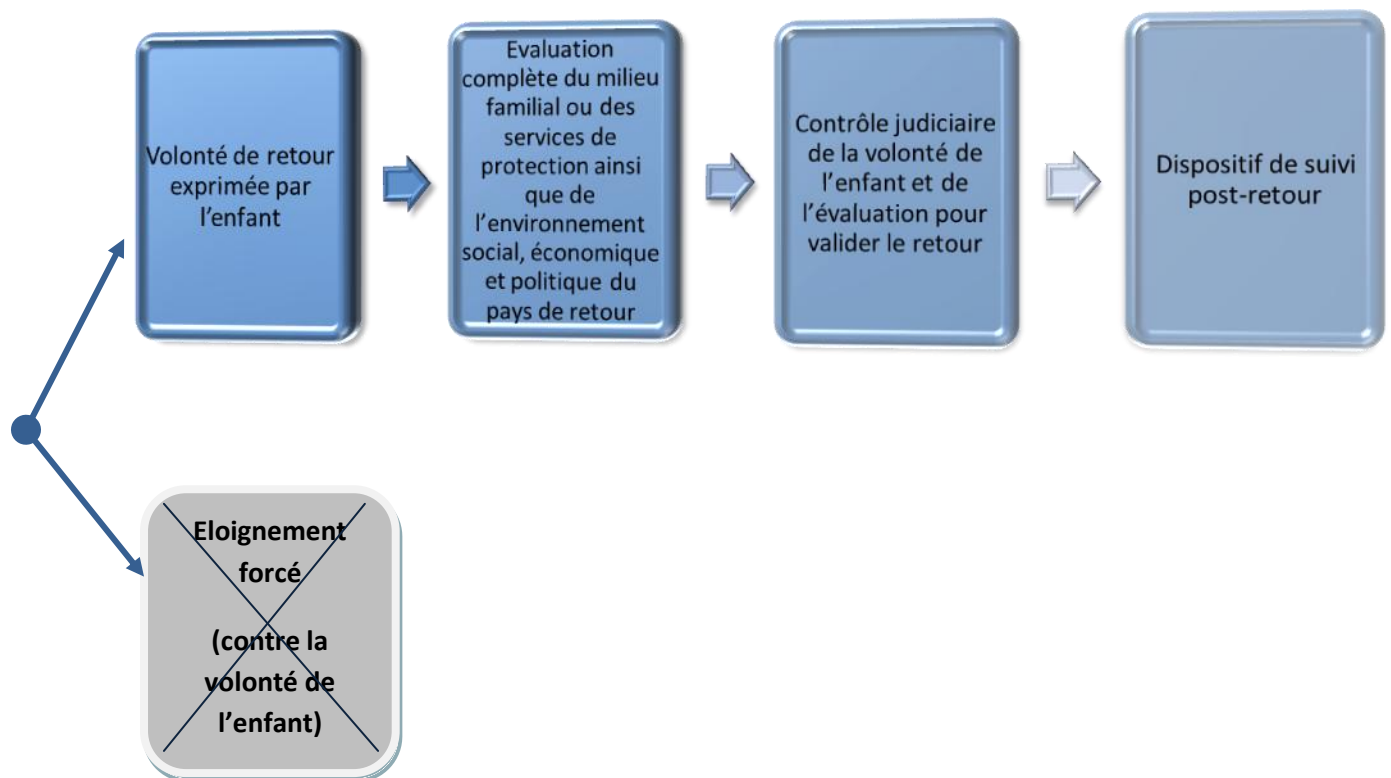
Recommandation n°11 – RETOUR VOLONTAIRE

- Etablir une procédure claire et commune à l'ensemble de l'Union européenne pour les retours volontaires, comportant une évaluation complète qui permette de déterminer l'intérêt supérieur de chaque enfant, en particulier au regard des garanties de bien-être apportées par le retour. Cette évaluation devrait concerner à la fois le milieu familial ou les services de protection de l'enfance mais également l'environnement social, économique et politique du pays ainsi que les risques d'exclusion sociale dont le mineur pourrait être victime. Elle pourrait s'appuyer sur les représentations diplomatiques des pays et de l'Union dans les pays tiers, ainsi que sur un réseau d'ONG agrémentées. La volonté de départ de l'enfant devrait constituer une considération primordiale dans le déclenchement d'une procédure de retour. Enfin, un dispositif de suivi devrait être établi afin de s'assurer que la protection de l'enfant a été garantie par le retour. Dans le cas contraire, une possibilité de réintégrer les services de protection du pays de départ devrait être ouverte.

²⁰⁷ Plan d'action, *op. cit.*, note 3, p. 13, « 5.1. Retour et réinsertion dans le pays d'origine ».

²⁰⁸ Conclusions du Conseil, *op. cit.*, note 4, §27s.

Procédure d'éloignement respectueuse des droits de l'enfant



III. L'asile et la protection internationale

Comme les adultes, les enfants victimes de persécutions sont protégés dans tous les Etats membres de l'Union européenne au titre de la Convention de Genève sur les réfugiés qui vise toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* »²⁰⁹. Des normes communautaires adoptées en vue de mettre en œuvre ce droit d'asile à l'échelle européenne ont apporté des précisions visant les mineurs non accompagnés dans les directives dites « accueil »²¹⁰, « qualification »²¹¹ et « procédure »²¹² qui imposent aux Etats la mise en place de certaines normes portant sur la désignation d'un représentant légal et la mise en place de procédures et de conditions d'accueil spécifiques.

Eclairage statistique

En introduction de ce chapitre qui vise à étudier les législations et pratiques des huit pays cibles sur ce thème et à analyser les différences de traitement, l'état de la transposition du droit communautaire ainsi que le respect effectif du droit d'asile à la frontière comme sur le territoire, il convient d'apporter un éclairage statistique.

Les demandes d'asile des mineurs non accompagnés font l'objet d'un recensement statistique spécifique dans l'ensemble des huit pays étudiés. On observe ainsi que 6477 demandes y ont été formulées en 2009. Toutefois, il faut noter que la Suède et la Grande Bretagne rassemblent plus de 80% de ces demandes : en effet, les mineurs non accompagnés sont automatiquement orientés vers la demande d'asile dans ces pays, seul ce cadre leur permettant de bénéficier d'une protection sociale²¹³. La situation est similaire en Hongrie, mais cela a moins d'impact sur l'analyse du fait d'une présence moins importante de mineurs non accompagnés dans ce pays. Cette différence de traitement entre les pays aboutit nécessairement à une vision non conforme à la réalité de la demande d'asile des mineurs.

Par ailleurs, les statistiques concernant l'attribution d'un statut protecteur (statut de réfugié, protection subsidiaire) ne sont pas disponibles dans tous les pays, l'Espagne, la Grèce et la Roumanie ne distinguant pas les enfants des adultes dans les décisions rendues.

Nous pouvons néanmoins dégager quelques grandes tendances. Entre 2008 et 2009, le nombre total de demandes a baissé de 11% dans les pays étudiés. Cette baisse est surtout due à la situation en Grande-Bretagne qui a connu une diminution spectaculaire du nombre de demandes (les données statistiques font en effet apparaître une baisse de 30% des demandes). La tendance est pourtant à la hausse constante depuis 2006 en Hongrie et en Suède, tandis que le nombre de demandes reste relativement stable en Espagne (seulement une vingtaine de demandes par an), en France et en Italie (400 à 600 demandes par an). Après une hausse soudaine des demandes en 2008, la Grèce se

²⁰⁹ Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié, adoptée le 28 juillet 1951 à Genève, art. 1^{er}.A.2.

²¹⁰ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, *op. cit.*, note 13, art. 2h.

²¹¹ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, *op. cit.*, note 13, art. 30.

²¹² Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005, *op. cit.*, note 79. Voir notamment art. 17.

²¹³ Sur la protection sociale, voir *Infra* partie VI.A.

maintient à une quarantaine de demandes par an. Les demandes sont formulées très majoritairement par des garçons (85 % en moyenne), ce qui correspond au profil des mineurs non accompagnés présents dans ces pays. A l'exception de l'Espagne, les ressortissants afghans sont parmi les premiers demandeurs dans l'ensemble des pays. Comme les adultes, les demandeurs mineurs proviennent également d'Irak, de Somalie, de Côte d'Ivoire ou encore de République de Guinée.

Enfin, le taux d'accord concernant une demande de protection apparaît relativement élevé dans l'ensemble des pays : 48 % des mineurs se voient attribuer le statut de réfugié ou une protection subsidiaire, tandis que 20 % se font délivrer un titre de séjour qui ne correspond pas à une demande de protection mais leur permet de résider légalement sur le territoire de l'Etat concerné. Ces taux élevés sont à nuancer et il serait hâtif de tirer comme conclusion que les mineurs non accompagnés bénéficient d'un système d'asile très protecteur. En effet, parmi les pays qui ne distinguent pas les reconnaissances de statut des mineurs non accompagnés figurent l'Espagne et la Grèce, dont les taux de décisions positives (tous âges confondus) sont parmi les plus bas d'Europe (4,6 % pour l'Espagne et 1,3 % pour la Grèce en 2008²¹⁴).

²¹⁴ Eurostat, « 75000 asylum seekers granted protection status in the EU in 2008 », novembre 2009. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF (visité le 10.08.2010)

Tableau 6 – Données statistiques sur la demande d’asile des mineurs non accompagnés

	2006 Demandes (total)	2007 Demandes (total)	2008 Demandes (total)	2009								Remarques
				Demandes				Accords protection				
				% H	% F	Nationalités	TOTAL	% SR	% PS	% TOTAL	Autres protections	
Espagne	17 ⁱ	15 ⁱⁱ	25 ⁱⁱⁱ	89	11	Côte d'Ivoire (16%) ; Guinée (11%) ; Niger (11%) ; Maroc (11%) ; RDC (11%)	19 ^{iv}					Aucune donnée n'est disponible concernant les décisions prises
France	571 ^v	459 ^{vi}	410 ^{vii}	67	33	RDC (26%) ; Afgh. (10%) ; Guinée (7%) ; Angola (6%) ; Sri Lank. (6%)	447 ^{viii}	40 ^{ix}	3	43 ^x		
Grèce	165 ^{xi}	44	295 ^{xii}	75	25	Afgh. (25%) ; Irak (12,5%) ; Paki. (12,5%) ; Bangladesh (12,5%)	40 ^{xiii}					Aucune donnée n'est disponible concernant les décisions prises
Hongrie	61 ^{xiv}	46 ^{xv}	159 ^{xvi}	96	4	Afgh. (72%) ; Somalie (6%) ; Kosovo (5%) ; Molda. (3%) ; Serbie (3%)	271 ^{xvii}	16	50	66 ^{xviii}	13	Sur 202 cas traités, seuls 38 dossiers ont été examinés sur le fond
Italie			575 ^{xix}	89	11	Afgh (21%) ; Somal. (10%) ; Eryth. (10%) ; Côte Iv (10%) ; Ghana (5%)	420 ^{xx}	30	31	61 ^{xxi}	19	Les données sur les accords de protection datent de 2008
Roumanie				100	0	Afgh. (50%) ; Mold. (12%) ; Paki. (12%)	40 ^{xxii}					
Grande-Bretagne	3450 ^{xxiii}	3645 ^{xxiv}	4285 ^{xxv}	88	12	Afgh. (51%) ; Eryth. (8%) ; Iran (6%) ; Irak (5%) ; Somalie (4%)	2990 ^{xxvi}	10	1	11 ^{xxvii}	55	Les mineurs dont l'âge est contesté ne sont pas inclus dans ces statistiques (ils étaient 1000 par exemple en 2009)
Suède	820 ^{xxviii}	1264 ^{xxix}	1510 ^{xxx}	78	22	Somal. (41%) ; Afgh. (35%) ; Irak (5%)	2250 ^{xxxi}	5	55	60 ^{xxxii}	15	Les % d'accord ne comptabilisent pas les décisions interrompues (Dublin, etc.)
TOTAL			7259	85	15	Afgh. (41%) ^{xxxiii}	6477	20	28	48	20	

Les sources des statistiques contenues dans ce tableau figurent à la page suivante.

Tableau 6 - Sources

^I UNHCR, cité par Conseil général du barreau espagnol (CGAE), "Ni ilegales ni invisibles. Realidad Jurídica y social de los Menores Extranjeros en España" [*"Ni illégaux ni invisibles. Réalité juridique et sociale des mineurs étrangers en Espagne"*], 2009, 154 pages, pp. 47.

^{II} *Idem*.

^{III} *Ibid*. Pour l'année 2008, le ministère de l'Intérieur ne recense que 13 demandes (voir : http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo/Asilo_en_cifras_2008.pdf - visité le 09.08.2010) tandis que la base de données Eurostat en dénombre 15 (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{IV} Ministère de l'Intérieur espagnol. http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo/Asilo_en_cifras_2009.pdf (visité le 09.08.2010). La base de donnée Eurostat recense 20 demandes (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^V OFPRA, *Rapport d'activité 2009*, avril 2010, p. 27 - http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2009_complet_BD.pdf (visité le 09.08.2010).

^{VI} *Ibid*.

^{VII} *Ibid*.

^{VIII} *Ibid*. p. 27.

^{IX} Ce pourcentage correspond à une projection des décisions de premier ressort rendues par l'OFPRA, seules statistiques détaillées disponibles, appliquées au taux d'accord global incluant la CNDA.

^X Taux global des décisions de premier ressort (OFPRA) et d'appel (CNDA). Le taux d'avis positifs en premier ressort était de seulement 22,9% en 2009.

^{XI} UNHCR, *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, avril 2008, p. 21.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd557d.html> (visité le 10.08.2010).

^{XII} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{XIII} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{XIV} *Id.*, et EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op. cit.*, p. 14.

^{XV} *Ibid*.

^{XVI} *Ibid*.

^{XVII} UNHCR, *Annual statistical report [for Hungary], Individual asylum application and refugee status determination*, 2009.

^{XVIII} Statistiques de l'Office de l'immigration et de la nationalité pour 2009. Contact avec le directeur du service des réfugiés à l'OIN, 03.06.2010.

^{XIX} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{XX} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{XXI} CIR Notizie, « L'action du CIR pour les mineurs étrangers isolés demandeurs d'asile ». Anno XVIII n° 11, novembre 2009, p.1-2.

^{XXII} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010).

^{XXIII} HOME OFFICE, *Control of Immigration: Quarterly Statistical Summary, United Kingdom - Fourth Quarter 2009*, supplementary tables : *Unaccompanied asylum seeking children, applications received for asylum in the UK, and initial decisions by age at initial decision and country of nationality*, 2009.

^{XXIV} *Ibid*.

^{XXV} *Ibid*.

^{XXVI} *Ibid*.

^{XXVII} *Ibid*.

^{XXVIII} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010) et contact avec l'association Save The Children Sweden, 03/05/2010.

^{XXIX} *Ibid*.

^{XXX} *Ibid*.

^{XXXI} Données fournies par l'ONG Save the Children Sweden, contactée le 05.05.2010.

^{XXXII} Données fournies par Save The Children, contactée le 05.05.2010.

^{XXXIII} Base de données Eurostat (voir : <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visité le 09.08.2010)

A. La représentation légale du demandeur mineur

Précision terminologique :

Le terme de « représentant légal » sera utilisé ici pour désigner toute personne dont le rôle est d'accompagner le mineur dans ses différentes démarches. Son rôle, ses attributions et ses compétences seront détaillées pour chacun des pays où les termes de tuteur (*guardian*), de gardien (*custodian*), de représentant ou encore d'administrateur se mélangent sans qu'il soit possible d'y associer une définition commune.

La première exigence du droit communautaire relative à la demande d'asile des mineurs non accompagnés concerne la représentation du mineur lors de la procédure : un représentant légal doit être nommé dès que possible, informer le mineur et intervenir lors de l'entretien²¹⁵. Cette exigence est mentionnée dans les trois directives²¹⁶. Sa désignation n'est pas obligatoire dans certains cas (décision qui sera rendue après la majorité, mineur doté d'un avocat, mineur de plus de 16 ans capable d'introduire sa demande ou mineur marié)²¹⁷.

En **Espagne**, le mineur qui demande l'asile est préalablement pris en charge par les services régionaux de protection des mineurs. Ces services sont désignés tuteurs du jeune et assurent sa représentation dans toutes les procédures, y compris pour la demande d'asile²¹⁸.

En **France**, la loi prévoit la désignation de représentants légaux dénommés « administrateurs *ad hoc* » et chargés de représenter et d'assister les mineurs non accompagnés lors de leur demande d'asile²¹⁹. Cela concerne les mineurs pour lesquels la question de l'autorité parentale n'a pas encore été réglée²²⁰, ce qui est le cas en pratique pour la quasi-totalité des mineurs qui demandent l'asile étant donné que cette démarche est généralement entamée dans les premiers temps de l'arrivée ou de la prise en charge. La mission de l'administrateur *ad hoc* prend fin « dès le prononcé d'une mesure de tutelle »²²¹ ou à la fin de la procédure d'asile.

L'administrateur *ad hoc* doit être nommé par le Parquet, à partir d'une liste de personnes mise à jour tous les quatre ans et approuvée par l'autorité judiciaire. Le Parquet est normalement saisi par la préfecture, institution auprès de laquelle le jeune doit faire part de sa volonté de demander l'asile et peut retirer un dossier de demande. En pratique, on constate quelques dysfonctionnements dans

²¹⁵ Directive 2005/85/CE, *Op. Cit* (note 79), art.17.1

²¹⁶ Directive 2003/9/CE, *Op. Cit* (note 13) art. 19.1; Directive 2004/83/CE, *Op. Cit* (note 13) , art. 30.1; Directive 2005/85/CE, *Op. Cit* (note 79), art. 17.1

²¹⁷ Directive 2005/85/CE, *Op. Cit* (note 79), art.17.2, art.17.3

²¹⁸ Décret royal 2393/2004, *Op. Cit* (note 140), art. 92.6

²¹⁹ CESEDA, Art. L751-1 ; Décret n°2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc*.

²²⁰ Voir *infra* partie V.B.

²²¹ CESEDA, Art. L751-1

l'application de cette disposition : il arrive que la préfecture concernée ne saisisse pas le Parquet²²², ou que le Parquet ne procède pas à la désignation d'un administrateur *ad hoc*, par exemple si le jeune est considéré comme majeur. Aussi, certaines préfectures traitant peu de cas de mineurs non accompagnés sont peu au fait de cette procédure spécifique et ne délivrent pas de dossier de demande au motif qu'il n'y a pas de représentant légal désigné (alors qu'il appartient justement à la préfecture de désigner ce représentant légal)²²³. Si toutefois l'enfant se manifeste auprès de l'OFPRA sans administrateur *ad hoc* et sans s'être vu remettre le formulaire de demande, hypothèse « *en principe résiduelle mais en pratique relativement fréquente* »²²⁴, l'OFPRA peut saisir lui-même le Parquet et, éventuellement, remettre lui-même le formulaire à l'enfant.

L'administrateur *ad hoc* de l'enfant peut assister à l'entretien relatif à la demande d'asile²²⁵. Il est aussi autorisé à poser des questions ou à formuler des observations. En pratique, l'OFPRA remarque toutefois que « *le rôle et la présence de l'administrateur ad hoc sont relativement modestes* »²²⁶. L'administrateur *ad hoc* reçoit ensuite la notification de la décision, qui est aussi transmise au mineur lui-même. C'est lui qui peut ensuite formuler un recours à la CNDA.

En pratique, l'administrateur *ad hoc* porte d'importantes responsabilités et aucune formation en droit des étrangers n'est exigée de sa part. Il arrive donc qu'il commette des erreurs préjudiciables au mineur, en raison d'une mauvaise connaissance du droit d'asile, par exemple en n'adressant pas le recours à la bonne instance ou en ne respectant pas les délais impartis. La jurisprudence actuelle établit cependant que l'inaction de l'administrateur *ad hoc* ne doit pas pénaliser le mineur²²⁷.

En **Grèce**, les mineurs de plus de 14 ans peuvent formuler seuls une demande d'asile s'ils sont jugés assez matures par les policiers traitant leur demande²²⁸. Ceux de moins de 14 ans doivent formuler leur demande par l'intermédiaire de leur représentant légal. Le procureur doit ainsi être saisi en ce sens : c'est lui qui exercera la représentation légale temporaire et nommera un représentant légal²²⁹. En pratique, très peu de mineurs non accompagnés formulent une demande d'asile et cela s'explique en partie par la fixation d'un âge de 14 ans en contradiction avec la directive « procédure » qui autorise une dérogation seulement pour les plus de 16 ans et plus généralement par l'ineffectivité du système de représentation légale²³⁰.

En **Hongrie**, un représentant légal provisoire est désigné pour représenter le jeune dans les procédures spécifiques liées à sa demande d'asile. La désignation du représentant légal provisoire est

²²² FRANCE TERRE D'ASILE, *Rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant*, octobre 2008. A ce sujet, voir aussi la question 24.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS, *op.cit.* (note 29), annexe 7 : OFPRA, p. 59.

²²⁵ L'enfant peut aussi demander à ce qu'un tiers de confiance soit présent, mais celui-ci n'est pas autorisé à intervenir.

²²⁶ GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS, *Projet de rapport, Diagnostic et comptes-rendus*, *op.cit.* (note 29), annexe 7 : OFPRA, p. 60.

²²⁷ CNDA, alors appelée COMMISSION DE RECOURS DES REFUGIÉS (CRR), 2 mai 2005, Da Cruz Fernandes, n°509972, et CRR, 28 mars 2006, Ozturk, n°526746.

²²⁸ Décret présidentiel 61/1999, O.G. n° 63 (A), 6 avril 1999, art. 1, §4

²²⁹ Décret présidentiel 220/2007, O.G. n° 251 (A), 13 novembre 2007. Voir aussi la partie sur la représentation légale, *infra* partie V.B.

²³⁰ UNHCR, *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, Avril 2008, p. 7

une compétence des autorités nationales qui se trouvent en contact avec le mineur non accompagné : il peut s'agir de l'Office de l'immigration, d'un tribunal ou de la police. Cette nomination a lieu en pratique quelques jours après le début de la procédure d'asile. L'adulte désigné est tenu de représenter les intérêts du mineur dans toutes les procédures officielles liées à la demande d'asile. Il doit assister aux entretiens de l'enfant avec les autorités chargées d'instruire sa demande et signer le procès-verbal de ces entretiens.

Les représentants légaux désignés dans le cadre d'une demande d'asile ou lors de l'accès au territoire sont des avocats inscrits au barreau. Cependant, il ne leur est pas demandé de connaissances sur le droit d'asile et le droit des étrangers, ni d'expérience dans ce domaine. Ce manque de spécialisation n'est pas comblé par les autorités qui ne proposent ni formation ni code de conduite. Des avocats spécialisés du Hungarian Helsinki Committee sont parfois désignés pour représenter légalement les mineurs. Cependant, en l'absence de critères imposés par la loi, d'autres juristes exercent cette fonction sans connaissances spécifiques sur le sujet. Cet état de fait conduit le Hungarian Helsinki Committee à s'interroger sur la compatibilité du travail du représentant légal avec l'intérêt supérieur de l'enfant²³¹.

En **Italie**, la nomination d'un tuteur est obligatoire pour qu'une demande d'asile soit examinée. Le bureau de police à la frontière ou la *questura* (commissariat central) qui reçoit la demande suspend immédiatement la procédure et communique la demande au tribunal des mineurs compétent en particulier pour qu'il nomme un tuteur²³². Ce tuteur, nommé par le juge des tutelles, « confirme » par la suite la demande d'asile et active à nouveau la procédure auprès de la *questura* compétente. Le mineur doit ensuite être accompagné du tuteur tout au long de la procédure et il faut que ce dernier soit parfaitement attentif aux besoins du mineur. Le tuteur doit, en particulier, assister à l'audition auprès de la Commission territoriale. Il est ensuite seul compétent pour formuler un recours en cas de décision négative, mais il doit obtenir l'autorisation du juge des tutelles pour entamer une telle procédure²³³.

En **Roumanie**, l'Office roumain pour l'immigration doit désigner dans les plus brefs délais un représentant légal qui assistera le mineur durant la procédure d'asile²³⁴ et protégera ses intérêts²³⁵. La procédure est suspendue jusqu'à ce que le représentant soit nommé²³⁶. Les mineurs de plus de 14 ans peuvent néanmoins formuler une demande d'asile seuls²³⁷, ce qui contrevient à l'exception fixée à 16 ans par la directive « procédure ».

²³¹ IVAN J., « La protection des mineurs isolés étrangers en Hongrie », in FRANCE TERRE D'ASILE, *ProAsile, numéro spécial mineurs isolés étrangers*, n°20, novembre 2009, pp. 32-33.

²³² Code civil, article 343s.. Le tribunal des mineurs met également en œuvre suite à ce signalement l'accueil des mineurs par une structure de protection.

²³³ Art. 374, n°5, code civil

²³⁴ Loi n° 122/2006 sur l'asile, article 16.2

²³⁵ *Ibid.*, article 39.1

²³⁶ *Ibid.*, article 52.4

²³⁷ *Ibid.*, article 39.2

Le représentant légal informe le mineur sur l'objet et les conséquences de l'entretien relatif à la demande d'asile, il le prépare et assiste à cet entretien²³⁸. Il est seul compétent pour formuler un recours en appel, à l'exception des mineurs de plus de 16 ans qui peuvent faire appel seuls²³⁹.

En **Grande Bretagne**, les mineurs bénéficient gratuitement d'un avocat, pour les assister dans les aspects juridiques de leur demande. Un « adulte responsable » doit obligatoirement être présent lors de leur audition par les autorités ; cette personne ne dispose cependant d'aucun pouvoir pour représenter légalement le mineur. Il peut être choisi selon des critères très larges, la seule contrainte étant qu'il ne s'agisse pas d'un membre des autorités chargées de l'asile et de l'immigration. Selon les instructions de l'Agence des frontières du Royaume-Uni (UKBA), un adulte responsable peut être « *le représentant légal [avocat], le travailleur social, un gardien ou un proche, un membre de la famille d'accueil* »²⁴⁰ du mineur non accompagné. Mais « *d'autres personnes (...) qui ont des responsabilités pour cet enfant pourraient aussi assumer ce rôle, par exemple un médecin, un prêtre, un vicaire, un professeur, un membre d'une association ou un représentant du Refugee council* »²⁴¹. Cette énumération ne tend pas à préciser le profil de l'adulte qui est tenu pour « responsable » de l'enfant lors de la rencontre avec l'agent d'immigration.

La seule exigence présentée par l'UKBA est que « *l'enfant soit interrogé avant l'entretien pour confirmer qu'il est satisfait de la personne assumant le rôle d'adulte responsable* »²⁴². Il semble que cette vérification ait lieu en pratique, mais les associations n'ont pas connaissance d'enfants qui se seraient déclarés mécontents de l' « adulte responsable » présent, ni des conséquences que pourrait avoir un tel refus²⁴³.

L'adulte responsable est chargé d'observer le bon déroulement de l'entretien mais ne peut pas parler au nom du mineur ni prendre des décisions pour lui. Son mandat s'achève à la fin de l'entretien.

Cette situation fait écho aux défaillances générales du système de représentation légale des mineurs non accompagnés en Grande Bretagne, qui sera étudié ultérieurement dans ce rapport²⁴⁴.

En **Suède**, un représentant temporaire est nommé pour représenter l'enfant pendant la durée de la procédure d'asile. Il est chargé de l'assister dans ses démarches relatives à l'asile, mais aussi plus généralement de veiller à ses intérêts pendant cette période. En pratique, un mineur non accompagné est repéré lorsqu'il se présente au Bureau des migrations pour demander l'asile. Il appartient alors au Bureau des migrations de demander la désignation d'un représentant temporaire, mais, si la demande n'est pas formulée à ce stade, le Comité des affaires sociales de la municipalité qui accueille le jeune peut également présenter cette demande. C'est le responsable

²³⁸ *Ibid.*, article 47.1 et 47.2

²³⁹ *Ibid.*, article 56.2 et 66.2

²⁴⁰ UK BORDER AGENCY, *Guidance for special cases – Processing an asylum application from a child*, § 4.3. www.ukba.homeoffice.gov.uk consulté en mai 2010 (dernière mise à jour janvier 2010).

²⁴¹ *Ibid*

²⁴² *Ibid*

²⁴³ Contact avec le British Refugee Council, 25/06/2010.

²⁴⁴ Voir *infra* partie V.B.

des tutelles, employé par une municipalité pour superviser le travail de l'ensemble des représentants légaux, qui nomme le représentant temporaire. Ce responsable peut également prendre à son compte la question de la nomination d'un représentant légal pour un mineur non accompagné hébergé dans cette localité, en l'absence de demande expresse de la municipalité²⁴⁵.

La question du délai de désignation d'un représentant temporaire fait partie des points débattus par les différents acteurs de la protection de l'enfance en Suède. La loi suédoise sur la représentation légale des mineurs non accompagnés prévoit que cette nomination doit avoir lieu le plus rapidement possible, sans imposer de limite précise. Le Comité des Nations unies pour les droits de l'enfant avait recommandé, préalablement à cette loi, « *d'envisager la désignation d'un représentant temporaire pour chaque mineur non accompagné, dans les 24 heures suivant l'arrivée de l'enfant* »²⁴⁶. Différents acteurs de la protection de l'enfance²⁴⁷ observent que cette recommandation n'a pas été suivie d'effets concrets : la proposition a été débattue au Parlement, mais aucune modification tenant compte de ce délai de 24 heures n'a été apportée au texte de loi. En pratique, il semble que la désignation d'un représentant temporaire ait lieu dans les 2 ou 3 jours suivant l'arrivée de l'enfant.

Les représentants temporaires sont choisis sur la base du volontariat. Il n'existe aucune condition pour être représentant temporaire et, en principe, toute personne peut se porter volontaire pour assumer cette mission. Une enquête rapide est menée par les services sociaux sur chaque candidature, ainsi qu'un examen des antécédents judiciaires et financiers de la personne. Différents acteurs souhaiteraient que des critères de sélection soient élaborés pour le recrutement et que des évaluations de leur travail, à partir de consignes nationales (pour l'instant inexistantes), puissent être menées²⁴⁸. En l'absence de conditions de désignation, il apparaît en effet que les représentants légaux ne disposent pas forcément des connaissances requises pour conseiller et orienter au mieux des mineurs étrangers non accompagnés. Ces administrateurs ne sont pas chargés de représenter spécifiquement le public des mineurs non accompagnés et peuvent être désignés pour plusieurs enfants à la fois, qu'ils soient suédois ou étrangers. Le Défenseur des enfants constate dans son rapport de 2008 au Comité des droits de l'enfant que de nombreux représentants temporaires « *manquent de connaissances de base sur les besoins des enfants, sur l'étendue de leur mission, sur la procédure d'asile et sur les droits de l'enfant* »²⁴⁹. Il existe néanmoins des formations destinées aux représentants temporaires afin de leur procurer les éléments nécessaires au bon exercice de leur mandat, mais celles-ci sont facultatives. Elles sont proposées par divers organismes, institutionnels comme le Bureau municipal des tutelles de Göteborg, ou associatifs comme Save the children ou la Croix-Rouge suédoise.

L'ensemble des conditions de nomination reste toutefois probablement insuffisant car le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales de juin 2009, recommandait à la Suède de « *renforcer les efforts faits pour veiller à ce que ces représentants possèdent les qualifications nécessaires et soient habilités à exercer cette fonction* »²⁵⁰.

²⁴⁵ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.* (note 6), p. 25.

²⁴⁶ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la Suède*, 38^e session, 30 mars 2005, CRC/C/15/Add.248, §40c.

²⁴⁷ CHILDREN'S OMBUDSMAN, *Comments concerning the Swedish Government's fourth periodic report to the UN Committee on the rights of the child*, janvier 2009, p.5, SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Supplementary report from Save The Children Sweden, in response to the Swedish Government's fourth periodic report to the UNCRC*, 8 juin 2008, p. 24.

²⁴⁸ NIDOS, *op.cit.* (note 6), p.68.

²⁴⁹ CHILDREN'S OMBUDSMAN, *op. cit.* (note 247), p. 25.

²⁵⁰ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Op. cit.* (note 246)

Concernant la disponibilité des représentants temporaires, le droit suédois contient des mesures qui visent à pallier à un éventuel dysfonctionnement des dispositifs de représentation légale durant la période de demande d’asile d’un enfant. En effet, la loi sur les étrangers prévoit que l’avocat qui est chargé d’assister le mineur dans sa demande d’asile (et qui est obligatoirement présent lors de cette étape) puisse agir comme représentant légal du mineur si le jeune ne dispose pas d’un représentant temporaire, ou si le représentant temporaire lui délègue une partie de ses pouvoirs²⁵¹.

Ainsi, la mise en œuvre d’une représentation légale est assurée de façon très diverse selon les pays. Malgré l’exigence communautaire en la matière, on constate une grande diversité concernant le rôle, les attributions et les compétences des représentants. Plus largement c’est souvent l’effectivité globale du système de représentation légale dans le cadre de la demande d’asile qui pose question.

Recommandation n°12 – ASILE / Représentation légale

- Désigner sans délai, pour toute demande d’asile formulée par un mineur non accompagné, un représentant légal possédant les compétences juridiques nécessaires à un tel accompagnement et dont le travail pourrait être évalué par une instance nationale indépendante.

B. Le traitement de la demande

La directive « procédure » dispose en préambule que les Etats doivent « *fixer des garanties de procédures spécifiques pour les mineurs non accompagnés, en raison de leur vulnérabilité* »²⁵². La seconde exigence de la directive « procédure » concerne les agents de protection : ceux-ci doivent posséder les « connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs » pour l’entretien et la prise de décision²⁵³. Les dispositions relatives à la détermination de l’âge²⁵⁴, qui ont une influence certaine sur le traitement des demandeurs d’asile, seront étudiées ultérieurement dans la partie du rapport consacrée à cette problématique²⁵⁵.

Dans l’examen de la demande, la directive « qualification » impose quant à elle une prise en compte des « *formes de persécution concernant spécifiquement les enfants* »²⁵⁶. Il peut s’agir par exemple de mariage forcé, de recrutement d’enfants soldats ou encore de mutilations sexuelles pour les jeunes filles.

²⁵¹ Loi 2005 :716 sur les étrangers, chapitre 18, §3.

²⁵² Directive 2005/85/CE, *Op. Cit* (note 79), §(14)

²⁵³ *Ibid.*, art.17.4

²⁵⁴ *Ibid.*, art.17.5

²⁵⁵ Voir *infra* partie V.A.

²⁵⁶ Directive 2004/83/CE, *Op. Cit* (note 13), §(20)

En **Espagne**, la loi prévoit une procédure d'urgence pour les mineurs non accompagnés permettant de traiter la demande dans un délai de trois mois²⁵⁷, au lieu des six mois prévus pour les adultes. Cependant en pratique, ces demandes enregistrent plus de retard que pour les autres demandes.

L'une des difficultés repose sur le statut des demandeurs d'asile en cas de retard dans le traitement de la demande. En effet, si le traitement de la demande se poursuit après la majorité, il arrive que le demandeur n'ait pas pu obtenir une autorisation de séjour car cette question est considérée comme étant liée à la demande d'asile. Ils atteignent donc la majorité sans avoir de statut de résident en Espagne.

En **France**, le requérant mineur doit remplir le formulaire de demande d'asile, en indiquant notamment les motifs de sa demande, et l'envoyer, signé par son représentant légal, à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides dans un délai de 21 jours. Dans le cas des mineurs, l'entretien en présence du représentant légal est systématique. Un recours peut être formulé dans un délai d'un mois devant la CNDA, qui statue une deuxième fois sur la demande dans le cadre d'un recours de plein contentieux.

L'OFPRA ne dispose pas d'officiers spécialisés dans l'examen des cas des mineurs non accompagnés, la spécialisation des agents étant établie par divisions géographiques. Dans ces conditions, les agents ne disposent donc pas toujours des compétences nécessaires pour adapter leur appréciation et leur écoute au cas spécifique des mineurs. Même si l'OFPRA allègue que la prise de décision est guidée par la notion de « bénéfice du doute »²⁵⁸, nombre d'organisations soucieuses de la protection de l'enfance s'inquiètent du manque d'attention portée à la vulnérabilité de l'enfant et à sa potentielle difficulté à répondre aux exigences d'une procédure élaborée pour des adultes. La même préoccupation peut être évoquée concernant les juges de la CNDA.

Enfin, la jurisprudence française concernant l'asile n'a jamais reconnu de formes de persécutions spécifiques aux mineurs.

Il convient aussi de noter que le droit français prévoit que les étrangers placés en zone d'attente²⁵⁹ peuvent être admis sur le territoire « au titre de l'asile ». Cette procédure, similaire pour les adultes et les enfants²⁶⁰, implique que les motifs de persécution soient exposés brièvement afin que les agents de protection décident si la demande n'est pas « manifestement infondée »²⁶¹. Si tel est le cas, une admission sur le territoire permettra de formuler une demande d'asile dans les conditions décrites précédemment. Cette procédure exceptionnelle a fait l'objet de plusieurs critiques portant notamment sur le fait qu'une argumentation précise est généralement exigée alors que les

²⁵⁷ Loi 12/2009, du 30 octobre, régulatrice du droit d'asile et de la protection subsidiaire. Disponible sur : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.html (10.05.2010)

²⁵⁸ Groupe de travail interministériel sur les mineurs isolés étrangers, *op.cit.* (note 29), annexe 7 : OFPRA, p. 59.

²⁵⁹ Sur la zone d'attente, voir *supra* partie II.A.

²⁶⁰ Les enfants bénéficient cependant d'un représentant légal compétent pour toutes les procédures relatives au maintien en zone d'attente (art. L 221-5 CESEDA). Voir *infra* partie V.B. sur la représentation légale

²⁶¹ CESEDA, art. L 221-1

demandeurs ne disposent ni du temps ni des conditions matérielles suffisantes pour remplir cette exigence²⁶².

En **Grèce**, dans les rares cas où un entretien est mené il dure environ 10 à 15 minutes pendant lesquels la police pose des questions très générales tendant à faire dire au demandeur qu'il a migré pour des raisons économiques.

Globalement les défaillances du système d'asile grec, dénoncées à maintes reprises par les instances internationales²⁶³, se répercutent sur les enfants. Cela aboutit donc à un nombre de demandes incroyablement faible (40 en 2009) au regard du nombre de mineurs présents, et une quasi absence de reconnaissance d'une protection : les statistiques grecques ne distinguent pas les adultes des enfants, mais le taux global de reconnaissance d'un statut protecteur (réfugié, protection subsidiaire, titre humanitaire) pour l'année 2008 était de 1,3 % dont seulement 0,17 % reconnus en première instance²⁶⁴. En 2009, le taux global tous âges confondus en première instance était de 1,1 %²⁶⁵. Si l'on rapporte ce taux aux 40 demandes formulées par des mineurs, aucun mineur ne se serait vu reconnaître une protection en première instance en 2009.

En **Hongrie**, les mineurs non accompagnés appartiennent à la catégorie des « personnes vulnérables requérant un traitement spécial », définie par la loi sur l'asile²⁶⁶. En vertu des dispositions prévues pour ces personnes, la demande d'asile des mineurs doit être traitée de manière prioritaire. La loi sur l'asile prévoit également qu'une procédure bienveillante soit appliquée à un mineur non accompagné demandeur d'asile. Cette même loi rappelle dans sa section 4-1 que « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération essentielle ». Enfin, dans sa section 60-2c, elle exige qu'une attention soit consacrée aux « actes commis en lien avec le statut d'enfant de la personne concernée », ce qui suggère une sensibilité aux motifs de persécution spécifiques aux enfants.

En pratique, la demande d'asile des mineurs non accompagnés en Hongrie peut être décrite en trois étapes.

Tout d'abord, la demande fait l'objet d'un examen préliminaire visant à déterminer son admissibilité. L'examen préliminaire doit être conduit dans un délai de quinze jours. Durant cette étape, les autorités procèdent à la désignation d'un représentant légal et éventuellement à une expertise de

²⁶² Cette position a été reconnue dans une décision de la Cour administrative d'appel de Paris du 8 juillet 2010 reprochant au Ministre de l'Immigration d'avoir outrepassé sa compétence en se livrant à un examen dépassant le caractère « manifestement infondé » de la demande (CAA Paris, 8 juillet 2010, n° 09PA05719)

²⁶³ Voir par exemple UNCHR, *Note d'information sur l'asile en Grèce*, 18 avril 2008 - <http://www.unhcr.fr/4acf41bf.html> (visité le 26.08.2010)

²⁶⁴ Eurostat, « 75000 asylum seekers granted protection status in the EU in 2008 », novembre 2009. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF (visité le 10.08.2010)

²⁶⁵ Eurostat, « Environ 260000 demandeurs enregistrés en 2009 », Communiqué de presse, 4 mai 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/FR/3-04052010-BP-FR.PDF (visité le 10.08.2010)

²⁶⁶ La section 2k de la loi LXXX de 2007 sur l'asile définit une « *personne requérant un traitement spécial* » comme « *une personne vulnérable, en particulier un mineur, un mineur non accompagné, une personne âgée ou handicapée, une femme enceinte, un parent élevant seul son enfant mineur et une personne qui a subi la torture, le viol ou toute forme grave de violence psychologique, physique ou sexuelle, qui a des besoins spéciaux à cause de sa situation individuelle* ».

détermination de l'âge. C'est lors de cette étape que peut être appliqué au requérant le règlement Dublin II, si la Hongrie ne s'estime pas responsable de l'examen de sa demande d'asile²⁶⁷.

Ensuite, si la demande d'asile est considérée comme admissible, l'instruction de la demande sur le fond peut commencer. Sa durée ne doit pas excéder les soixante jours mais le manque de disponibilité des représentants légaux peut conduire à ce que le délai prévu par la loi soit dépassé. L'instruction du dossier passe notamment par un entretien entre le mineur et son représentant, et les autorités chargées de l'asile. Un interprète et un psychologue peuvent aussi y assister. L'entretien suit le même déroulement pour les mineurs que pour les adultes, sans méthodes ni précautions particulières.

Enfin, le mineur peut, comme un adulte, se voir reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. S'il ne remplit pas les critères pour obtenir ces protections, l'autorité en charge de l'examen de sa demande peut décider de lui octroyer un statut de « personne autorisée au séjour » pour une durée maximale d'un an. En cas de décision négative de l'autorité, un demandeur d'asile peut faire appel devant la Cour métropolitaine de Budapest, mais cette procédure, purement judiciaire, n'implique pas de nouvelle audition du mineur. Elle est en outre assez longue en raison du nombre important de dossiers à traiter. Une demande de réexamen de la demande d'asile est également possible auprès de l'Office de l'immigration et de la nationalité. En pratique, il semble que les mineurs non accompagnés recourent très peu aux procédures d'appel et de réexamen.

En **Italie**, un cadre juridique précis a été adopté pour le traitement des demandes d'asile des mineurs non accompagnés par l'adoption d'une directive suivie d'une circulaire en 2007²⁶⁸ et de deux décrets visant à transposer la législation européenne : le décret « qualification » concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale²⁶⁹ et le décret « procédure » relatif aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres²⁷⁰.

En premier lieu, le mineur doit se voir procurer dès son arrivée en Italie, toutes les informations nécessaires sur ses droits et sur les possibilités légales existantes, en particulier en matière de demande d'asile. Le mineur ayant manifesté son intention de demander l'asile, devra être immédiatement signalé à la *questura* (commissariat central) qui, à son tour, en informe le tribunal des mineurs et le juge des tutelles en vue de l'adoption des mesures de représentation légale et de protection sociale. Ceux-ci le signalent ensuite au Système de Protection pour Demandeurs d'Asile, lequel fera le nécessaire pour son admission dans un centre adéquat²⁷¹. Selon l'art.3 alinéa 1 de la Directive, les services sociaux de la commune où le mineur a été placé l'assistent dans la présentation de la demande d'asile en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies

²⁶⁷ Voir *infra* partie II.D.

²⁶⁸ Directive du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice, signée le 7/12/2006 et enregistrée par la Cour des Comptes le 07/03/2007 ; Circulaire explicative du Département pour les Libertés Civiles et l'Immigration (prot. 1157) 11/04/2007

²⁶⁹ D.Lgs. 251/2007

²⁷⁰ D.Lgs. n. 25/2008 modifié par D. Lgs.159/2008

²⁷¹ Voir *infra* partie III.C. sur l'accueil des demandeurs d'asile

pour les réfugiés et avec d'autres organismes qui opèrent dans le domaine de la protection des demandeurs d'asile.

Le mineur est identifié par prise de photo et d'empreintes, qui sont ensuite saisies dans le fichier Eurodac afin de vérifier si le règlement Dublin II peut s'appliquer²⁷². On procède alors au renseignement d'un formulaire auprès de la *questura* (commissariat central) compétente après avoir écouté et tenu compte de l'opinion du mineur, s'il est en âge de le faire²⁷³. L'entretien a lieu auprès des Commissions territoriales pour la protection internationale qui sont disséminées dans 10 villes italiennes²⁷⁴. Le *questore* (chef de la police), dans les deux jours suivant la présentation de la demande d'asile envoie la requête à la Commission territoriale qui procède à l'audition dans un délai de 30 jours. Le décret « procédure »²⁷⁵ prévoit que le mineur puisse être interviewé en priorité par la Commission territoriale. Le mineur demandeur d'asile se voit remettre un permis de séjour pour demande d'asile, renouvelable jusqu'à ce que la procédure soit définie.

Pour garantir au mineur la sérénité et la tranquillité nécessaires à cette étape de la démarche, l'audition se déroule dans une ambiance sympathique à l'égard du mineur, avec des interruptions quand cela est nécessaire. Dans tous les cas, dans sa prise de décision, la Commission territoriale tient compte de l'âge et de la maturité, de la situation familiale du mineur, des formes spécifiques de persécution auxquelles sont confrontés les mineurs dans leur pays d'origine, de la possibilité que le mineur ne connaisse pas la situation de son pays d'origine et surtout du fait que le mineur puisse manifester ses peurs d'une façon différente de celle d'adulte. La loi prévoit que l'audition n'ait pas lieu dans les cas où la Commission considère avoir acquis des éléments suffisants pour une décision positive. En effet, il est possible qu'un mineur soit reconnu comme réfugié même sans audition dans le cas où la Commission, par le biais de preuves apportées par des documents, des témoignages, etc. ait déjà pris une décision favorable à son encontre.

La Commission territoriale peut ensuite décider de reconnaître le statut de réfugié ou de protection subsidiaire ou de rejeter cette demande, mais aussi recommander que le demandeur demeure sur le territoire au cas où son rapatriement comporterait un risque pour sa sécurité. Dans ce dernier cas, la mesure de refus active une disposition légale qui permet au demandeur d'obtenir un permis de séjour pour raisons humanitaires, valable un an et renouvelable²⁷⁶.

Dans le cas d'une décision de refus « sec », le mineur, s'il l'est encore, pourra rester sur le territoire étant donné que son statut empêche son expulsion. Il pourra présenter un recours mais devra pour cela avoir l'accord de son tuteur, qui ne pourra agir en ce sens sans l'autorisation du juge des tutelles²⁷⁷.

²⁷² Sur ce thème, voir *infra* III.D.

²⁷³ D.P.R. 303/04, art. 2, alinéa 5

²⁷⁴ Les dix commissions sont coordonnées et dirigées par la Commission Nationale pour l'Asile qui se charge entre autre de récolter des données, de mettre à jour et de former des membres des commissions locales. Ces commissions territoriales sont présidées par un fonctionnaire de la carrière préfectorale et sont constituées d'un fonctionnaire de police, d'un représentant des institutions locales, de la commune ou de la province et d'un représentant de l'HCNUR qui a pouvoir décisionnel et plus simplement consultatif.

²⁷⁵ D.Lgs. n. 25/2008 modifié par D. Lgs.159/2008

²⁷⁶ Art. 19 alinéa 1 et de l'art. 5 alinéa 6 du T.U

²⁷⁷ Art. 374, n°5, code civil

En **Roumanie**, la loi sur l'asile adoptée en 2006 précise dans ses premiers articles que toutes les décisions prises en application de ce texte et concernant des mineurs doivent être prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant²⁷⁸. Les demandes concernant les mineurs sont traitées avec « la plus haute priorité »²⁷⁹ et ils ne peuvent se voir appliquer une procédure accélérée²⁸⁰. La procédure d'asile à la frontière leur est également inapplicable et ils doivent être admis sur le territoire pour demander l'asile²⁸¹.

Un entretien est mené « dans tous les cas où cela est possible » et au regard du développement psychique du mineur²⁸². La maturité et le développement intellectuel du mineur doivent être pris en considération lors du déroulement de l'entretien²⁸³ et lors de la prise de décision²⁸⁴. Malgré ces dispositions, le Comité des droits de l'enfant s'est dit préoccupé dans ses observations finales à la Roumanie en 2009 « *par le fait que (...) les personnes qui traitent les demandes d'asile [des mineurs non accompagnés] n'ont pas toutes bénéficié des mêmes possibilités de formation* »²⁸⁵. Il recommande donc à l'Etat roumain « *d'étendre la formation aux techniques d'entretien adaptées aux enfants à tous les décideurs impliqués dans le processus de détermination du statut de réfugié* »²⁸⁶.

Excepté ces dispositions spécifiques aux mineurs, ceux-ci suivent la même procédure que les demandeurs d'asile adultes. La décision est prise par les autorités dans un délai de 30 jours, qui peut être prolongé de la même durée en cas de besoin supplémentaire de documentation. Un interprète peut être mis à disposition.

A l'issue de cette procédure, les mineurs peuvent se voir accorder le statut de réfugié ou une « protection humanitaire temporaire ». Un appel devant une juridiction indépendante peut être formé dans les 10 jours suivant la notification de la décision. La demande sera là aussi traitée dans un délai de 30 jours. Enfin, un second et dernier recours est possible dans un délai de 5 jours suivant la notification de la décision d'appel.

En **Grande Bretagne**, la procédure d'asile pour les mineurs non accompagnés comporte quelques spécificités par rapport à la procédure en vigueur pour les adultes. Les cas des enfants sont examinés par des agents d'immigration spécialement formés sur les questions relatives aux enfants. L'examen des fondements de la demande ne s'appuie pas seulement, comme pour les adultes, sur un entretien avec un agent responsable, mais aussi sur un formulaire écrit.

L'Agence des frontières chargée des questions relatives à l'immigration et à l'asile (UKBA) s'est dotée de consignes sur la procédure d'examen des demandes d'asile émanant de mineurs, notamment dans le but de se conformer aux exigences de la section 55 de la loi sur l'immigration de 2009 qui introduit l'obligation pour l'UKBA de « *prendre en compte la nécessité de sauvegarder et promouvoir*

²⁷⁸ Loi n° 122/2006 sur l'asile, article 8

²⁷⁹ *Ibid.*, article 16.1

²⁸⁰ *Ibid.*, article 75.2

²⁸¹ *Ibid.*, article 84

²⁸² *Ibid.*, article 47.3

²⁸³ *Ibid.*, article 47.4

²⁸⁴ *Ibid.*, article 50.2

²⁸⁵ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales : Roumanie, *Op. Cit.* (note 179), §80

²⁸⁶ *Ibid.*, §81

le bien-être de l'enfant »²⁸⁷. Les instructions de l'UKBA rappellent que « *la maturité de l'enfant doit être prise en compte et, lors de la décision sur sa demande, [l'agent responsable doit] accorder plus de poids aux indications objectives du risque encouru qu'à l'état d'esprit de l'enfant et à sa compréhension de sa situation. Une demande d'asile présentée par un enfant ne saurait être refusée seulement parce que l'enfant est trop jeune pour comprendre sa situation ou pour expliquer une crainte fondée de persécution. Une grande attention doit être accordée au bien-être de l'enfant à tout moment* »²⁸⁸. En outre, compte tenu de leur vulnérabilité, les demandes d'asile émanant de mineurs non accompagnés devraient être examinées en priorité. Outre ces principes, les instructions rappellent les dispositions concrètes qui doivent être appliquées aux enfants demandeurs d'asile.

Sont considérés comme des enfants, durant la procédure, les mineurs non accompagnés reconnus comme tels et les jeunes dont la minorité fait l'objet d'une contestation mais dont le cas n'est pas résolu (*age-disputed cases*).

Concrètement, les mineurs sont soumis à une procédure de demande d'asile constituée de plusieurs étapes similaires aux adultes.

Dès qu'un individu s'est signalé comme demandeur d'asile, un entretien préliminaire a lieu avec un agent de l'UKBA, dans le port, l'aéroport ou le bureau territorial concerné. Le jeune demandeur d'asile doit se voir, à l'issue de cet entretien, délivrer une attestation de demande d'asile et, s'il est considéré comme mineur, un formulaire de demande d'asile à remplir dans les 20 jours. S'il est âgé de plus de 12 ans, une convocation pour un premier rendez-vous avec l'officier d'immigration responsable de son cas lui sera donnée. C'est également à l'issue de cet entretien préliminaire que le demandeur, s'il est mineur, est adressé aux services sociaux de la municipalité jugée compétente pour sa prise en charge. Les autorités doivent parallèlement signaler tout mineur non accompagné au Panel de conseillers pour les enfants : ce service, qui dépend de l'ONG Refugee Council, vise à assister le mineur pour qu'il accède à un conseiller juridique.

Le premier rendez-vous avec l'agent d'immigration responsable du cas du jeune demandeur d'asile a lieu normalement dans un délai de dix jours après l'entretien préliminaire. Lors de cette première rencontre, l'agent responsable doit établir le contact avec l'enfant, lui expliquer la procédure d'asile et s'assurer qu'il dispose d'un avocat.

Tout demandeur d'asile âgé de 12 ans ou plus doit ensuite être entendu au cours d'un entretien de demande d'asile²⁸⁹. C'est lors de cet entretien, complémentaire au formulaire écrit, que les fondements de la demande doivent être examinés. Dans le cas d'un mineur non accompagné, deux adultes assistent à cet entretien : son avocat, pour les questions d'ordre juridique, et un « adulte responsable » (dont la présence est obligatoire), qui ne représente pas légalement l'enfant mais doit veiller au respect de son bien-être durant l'entretien. Enfin, si cela est nécessaire, un interprète peut être présent. L'agent d'immigration responsable du dossier de l'enfant doit être formé à la conduite d'entretiens avec des mineurs. L'entretien d'examen de la demande d'asile est obligatoire ; si le

²⁸⁷ Loi sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration (*Borders, citizen and immigration Act*), 2009, §55. Cette section introduit dans la loi les exigences de l'article 22 de la Convention des droits de l'enfant, suite à la levée de la réserve du Royaume-Uni en novembre 2008

²⁸⁸ UK BORDER AGENCY, *Guidance for special cases – Processing an asylum application from a child*, § 2. www.ukba.homeoffice.gov.uk consulté en mai 2010 (dernière mise à jour janvier 2010).

²⁸⁹ Dans le cas d'un demandeur d'asile âgé de moins de 12 ans, les autorités statuent sur sa demande d'asile sur la seule base de son formulaire écrit et sans procéder à un entretien.

demandeur ne s'y présente pas, sa requête sera rejetée au motif de non-conformité avec la procédure.

La décision des autorités au sujet de la demande d'asile doit être prise, d'après l'UKBA, dans les 35 jours²⁹⁰. Elle doit être notifiée au requérant, à son avocat et à la municipalité qui accueille l'enfant. Plusieurs issues sont possibles. Une protection internationale peut être délivrée à travers la reconnaissance du statut de réfugié ou, à défaut, par le bénéfice de la protection subsidiaire. Si la protection internationale est refusée, le demandeur peut néanmoins se voir délivrer une autorisation provisoire de séjour (*discretionary leave*). Enfin, la demande d'asile peut être rejetée, soit sur le fond (*outright refusal*) soit parce que le requérant ne s'est pas conformé à la procédure (*non-compliance refusal*).

Le demandeur dispose de dix jours pour faire appel de la décision auprès d'un Tribunal d'asile et d'immigration. Certains mineurs ne sont pas habilités à faire appel : il s'agit de ceux qui ont déposé une demande d'asile dans un autre Etat membre de l'Union européenne (et entrent dans le cadre du règlement Dublin II) et de ceux qui se sont vus délivrer une autorisation provisoire de séjour pour une durée inférieure à 12 mois.

Si la procédure d'asile tient compte, en théorie, de la situation spécifique des mineurs non accompagnés, de nombreux observateurs, institutionnels, universitaires ou associatifs soulignent l'insuffisance des mesures pratiques visant à mettre en œuvre une procédure appropriée aux mineurs et les multiples difficultés rencontrées par les jeunes au cours de leur demande. Lors d'un audit sur la qualité des décisions dans le domaine de l'asile mené par le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés au Royaume-Uni, des préoccupations ont été soulevées au sujet du manque de préparation des entretiens, du manque de prise en compte de l'âge et de la maturité du demandeur dans les entretiens, de jugements inappropriés concernant la crédibilité de la demande et du manque de prise en compte de motifs de persécution spécifiques aux enfants²⁹¹. Des ONG et des chercheurs déplorent également de nombreux manquements aux mesures de précaution qui devraient être appliquées aux enfants²⁹². Par exemple, l'entretien préliminaire est généralement conduit en l'absence de tout avocat ou adulte responsable alors que le contenu de cet entretien semble fréquemment utilisé pour remettre en cause les fondements de la demande d'asile de l'enfant, au motif que ses premières déclarations seraient contradictoires avec les faits évoqués dans son formulaire de demande d'asile ou dans l'entretien d'examen de la demande.

Aussi, le faible taux de reconnaissance du statut de réfugié pour les mineurs non accompagnés (moins important que celui des adultes) est considéré par certains observateurs comme la conséquence d'une « culture du soupçon »²⁹³ qui s'applique à ces jeunes demandeurs. En outre, à propos de la prévalence des délivrances d'autorisation de séjour provisoires qui ne protègent l'enfant que pour une période limitée et au maximum jusqu'à ses 17 ans ½, une ONG considère qu'il

²⁹⁰ CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *Seeking support, A guide to the rights and entitlements of separated refugee and asylum seeking children*, third edition 2009, p. 9.

²⁹¹ UNHCR's Quality Assurance program auditing the UK's asylum decision making (2008), cité dans SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, Newsletter n°32, novembre 2009.

²⁹² BHABHA J., FINCH N., *Seeking asylum alone, Unaccompanied and separated children and refugee protection in the United Kingdom*, novembre 2006; REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Does every child matter ? Children seeking asylum in Britain*, mars 2009.

²⁹³ REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Op. cit* (note 292), p.9

s'agit d'un « substitut » à une véritable décision prenant en compte les besoins de protection internationale de l'enfant²⁹⁴.

En **Suède**, la loi sur les étrangers, modifiée en 2005, énonce des principes favorables aux enfants en établissant que leur intérêt supérieur doit être respecté et que les enfants doivent être entendus durant les procédures dans lesquelles ils sont impliqués²⁹⁵.

La loi prévoit que toute procédure dans laquelle un enfant est concerné doit être traitée de manière prioritaire. L'objectif est que la demande soit instruite dans les trois mois, alors que le délai de la procédure est théoriquement de six mois. En pratique, ce délai restait supérieur à trois mois en 2008, et s'étendait à 174 jours²⁹⁶. La troisième disposition spécifique aux mineurs est que leur demande doit être instruite par un officier du Bureau des migrations qui serait spécialement sensibilisé à ce public et à ses besoins.

La demande d'asile d'un mineur accompagné se déroule selon une procédure marquée par plusieurs étapes. Tout d'abord, le Bureau des migrations organise un premier entretien avec le requérant, en présence d'un interprète, qui vise à déterminer l'identité du demandeur d'asile et à vérifier que la Suède est effectivement responsable de l'examen de sa demande. Durant l'entretien, le requérant doit brièvement présenter les raisons qui le poussent à demander l'asile. Il lui est demandé de décliner son identité ; il peut en outre être questionné sur les relations dont il dispose en Suède, son appartenance ethnique et religieuse, et son état de santé. Dans le cas d'un mineur apparemment non accompagné, l'entretien vise aussi à découvrir le nom de ses parents, à déterminer si certains de ses proches résident en Suède, et à savoir s'il a voyagé seul ou accompagné d'un tiers.

La procédure d'asile *stricto sensu* commence, pour un mineur non accompagné, dès qu'un représentant temporaire a été nommé pour le représenter. S'il a été établi qu'un examen approfondi de sa demande d'asile doit avoir lieu, le Bureau des migrations attribue au mineur un avocat, chargé de l'assister juridiquement dans sa demande. Un dossier de demande d'asile est constitué lors d'une première rencontre entre l'avocat et le requérant, en présence d'un interprète. Le dossier est à envoyer au Bureau des migrations dans un délai de trois semaines.

L'étape suivante est une convocation du demandeur au Bureau des migrations pour un entretien d'approfondissement. Le cas d'un mineur non accompagné est normalement traité en priorité. Il est convoqué avec son avocat, qui est tenu d'être présent, et son représentant temporaire qui est invité à l'accompagner. Selon l'âge et la maturité de l'enfant, l'entretien peut avoir lieu en une ou plusieurs séances. Il vise à établir son identité, à rassembler des informations sur sa famille dans le pays d'origine ou ailleurs, ou sur d'autres adultes proches, à recueillir le récit des circonstances de la séparation du mineur avec ses parents, et des détails de sa vie avant et après cette séparation ; il réunit également des éléments sur l'état de santé du mineur ; il doit clarifier le besoin de protection du mineur au titre de l'asile ; il inclut également le récit du voyage vers la Suède, ainsi qu'un examen

²⁹⁴ REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Does every child matter ? op.cit* (note 292)., p. 18.

²⁹⁵ Loi sur les étrangers, chapitre 1, sections 10 et 11.

²⁹⁶ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit* (note 6)., p. 28. La réduction du délai de traitement des demandes pour tous les demandeurs d'asile fait cependant partie des priorités du Bureau des migrations, qui affiche déjà des progrès en ce sens en avril 2010.

de la situation sociale actuelle du mineur, de son état émotionnel et psychologique, de ses projets pour l'avenir²⁹⁷.

La diversité des éléments qui sont examinés lors de l'entretien montre que celui-ci est mené dans une vraie perspective d'approfondissement, mais révèle aussi que l'examen de la demande d'un mineur non accompagné s'attache autant aux craintes de persécution présentées par le mineur qu'à sa situation sociale. Ce procédé peut s'avérer favorable au mineur mais aussi donner lieu à des ambiguïtés. Si la famille du jeune est repérée, la mise en œuvre d'une mesure de réunification familiale peut primer sur l'évaluation du besoin de protection de l'enfant. Ainsi, une association rapporte une décision dans laquelle une mineure isolée originaire du Burundi a vu sa demande d'asile rejetée par le Bureau des migrations puis par les instances d'appel, au motif que la jeune fille « *pouvait trouver une prise en charge satisfaisante par la réunification avec un proche ou au moins par une organisation ou une institution au Burundi* » - la jeune fille ne sachant pas si ses parents étaient toujours en vie²⁹⁸. La prise en compte de la situation familiale de l'enfant peut donc se faire au détriment de l'examen des motifs pour lesquels il demande l'asile.

Les officiers chargés d'examiner les demandes d'asile des mineurs et de mener ces entretiens doivent en théorie disposer d'une expertise sur les spécificités des requêtes des enfants. Pour cela, le Bureau des migrations leur propose deux formations sur la conduite d'entretiens et sur les besoins de ces mineurs. Un guide d'entretien a été élaboré pour ces officiers, fondé principalement sur des questions ouvertes à poser à l'enfant.

A l'issue de l'instruction de la demande d'asile, la décision du Bureau des migrations peut aboutir à la reconnaissance d'une protection sous trois formes : le statut de réfugié, celui d'une personne ayant besoin de protection (ce qui correspond à la protection subsidiaire, même si la notion n'a pas été formellement transposée en droit suédois²⁹⁹), ou celui de personne se trouvant dans des « circonstances particulièrement pénibles », qui correspond à une protection humanitaire. Un rejet de la demande peut, à l'inverse, aboutir à une décision de refus d'entrée ou à une mesure d'éloignement du territoire.

Si un requérant décide de faire appel, le Bureau des migrations en est informé et commence par réexaminer sa décision pour éventuellement la modifier ; s'il la maintient, il défend sa position devant la Cour des migrations compétente lors d'une procédure contradictoire. La Cour peut annuler la décision du Bureau des migrations ou la maintenir. Si elle la maintient, une deuxième juridiction peut être saisie par le requérant : la Cour d'appel des migrations. Pour faire appel devant cette Cour, il faut cependant obtenir l'autorisation de la Cour administrative d'appel de Stockholm³⁰⁰. Seuls les cas considérés comme « importants » et pouvant faire jurisprudence sont retenus.

Dans ses observations finales à la Suède en 2005, le Comité des droits de l'enfant a recommandé de « *mener ses procédures d'examen de demande d'asile dans une perspective sensible aux enfants, en particulier en donnant la priorité aux candidatures des enfants et en considérant les formes de persécution spécifiques aux enfants (...)* »³⁰¹.

²⁹⁷ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.*(note 6), p. 22.

²⁹⁸ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°31*, mai 2009, p. 34.

²⁹⁹ FRANCE TERRE D'ASILE, *La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits*, Les cahiers du social n°18, septembre 2008, p. 41.

³⁰⁰ GINBOT ABRAHA, *A handbook for asylum seekers in Sweden*, National thematic network Asylum and integration series n°5, 2007, p. 17.

³⁰¹ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Op.cit.* (note 246), §40 e.

La loi sur les étrangers de 2005 introduisait la notion d'intérêt supérieur de l'enfant et une autre mesure favorable aux mineurs en stipulant que, pour se voir accorder une protection en raison de circonstances particulièrement pénibles, un enfant n'était pas tenu de fournir des raisons de la même gravité et du même poids que celles requises pour un adulte. En 2007, l'association Save the children a conduit une étude pour évaluer l'impact de cette nouvelle loi sur le traitement des demandes d'asile impliquant des enfants. Le rapport de conclusion, intitulé *Nouveau système, vieux défauts ?*³⁰², soulignait les carences de la prise en compte des besoins de protection de l'enfant par les autorités. Il montrait que les raisons pour lesquelles l'enfant demandait l'asile n'étaient pleinement examinées que dans moins de la moitié des cas. Il attirait aussi l'attention sur le fait que l'information sur le pays d'origine, et notamment sur l'état des droits de l'enfant dans ce pays, n'était que très peu utilisée alors qu'elle aurait pu servir à évaluer plus précisément les besoins du mineur.

Plusieurs acteurs institutionnels et associatifs insistent sur la nécessité de mieux prendre en compte les besoins particuliers des mineurs en termes de protection. Un rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant publié en 2008 estime ainsi qu'« *il est nécessaire d'introduire dans la loi une disposition spécifique concernant les formes de persécution spécifiques aux enfants afin de s'assurer que les demandes d'asile des enfants soient considérées correctement. Nous croyons que les différentes formes de persécution spécifiques aux enfants doivent être clarifiées, par exemple le risque d'être victime de travail forcé, de mariage précoce, de traite, de mutilations sexuelles pour les jeunes filles ou d'être recruté comme enfant soldat* »³⁰³. Le Défenseur des enfants évoque aussi la nécessité d'« *améliorer considérablement les compétences du Bureau des migrations et des Cours des migrations au sujet des droits de l'enfant* »³⁰⁴. Bien que la situation ait peu évolué depuis 2005, le Comité, dans ses observations finales de 2009, ne fait toutefois plus allusion à cette question.

Ainsi l'étude du traitement de la demande d'asile dans les huit pays cibles fait apparaître une transposition très disparate des exigences communautaires sur ce thème. En tout état de cause, les législations et pratiques étudiées ne prennent jamais en compte l'ensemble des besoins spécifiques aux mineurs non accompagnés.

Recommandation n°13 – ASILE / Information

- Informer individuellement chaque mineur non accompagné dans une langue qu'il comprend sur la procédure et les enjeux de la demande d'asile, dès son arrivée à la frontière ou son repérage sur le territoire.

³⁰² SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Nytt system gamla brister ? Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans – och processordningen*, (New system old flaws ? Children's own reasons for asylum after one year with the new court and process order), 2008.

³⁰³ UNICEF SWEDEN, *Comments on the Swedish Government's fourth report to the UN Committee on the rights of the child*, 2008, p.3.

³⁰⁴ CHILDREN'S OMBUDSMAN, *op.cit.*(note 247), p. 14.

Recommandation n°14 – ASILE / Accès à la demande

- Garantir un accès inconditionnel à la demande d’asile pour tous les mineurs non accompagnés, en écartant toutes les étapes liées à l’admissibilité de la demande et en édictant en leur faveur des dérogations à toutes les procédures spéciales moins favorables que le droit commun.

Recommandation n°15 – ASILE / Entretien personnel

- Garantir qu’aucune décision de rejet de la demande ne pourra être prononcée sans un entretien mené par des officiers de protection spécifiquement formés.

Recommandation n°16 – ASILE / Persécutions spécifiques

- Reconnaître les formes de persécution spécifiques aux enfants lors du traitement de la demande.

C. L’accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d’asile

La directive « accueil » impose aux Etats que les mineurs demandeurs d’asile soient placés « *auprès de membres adultes de leur famille, au sein d’une famille d’accueil, dans des centres d’hébergement spécialisés dans l’accueil des mineurs [ou] dans d’autres lieux d’hébergement convenant pour les mineurs* »³⁰⁵.

En **Italie**, les mineurs non accompagnés demandeurs d’asile sont intégrés au système de protection des demandeurs d’asile (SPRAR) et font donc l’objet d’un accueil distinct des autres mineurs non accompagnés³⁰⁶. Pris en charge dans le cadre du droit commun de l’accueil des demandeurs d’asile, ils sont donc hébergés dans des structures accueillant également des adultes, tout en faisant l’objet d’une prise en charge spécifique. Toutefois les structures SPRAR ne sont pas suffisantes à couvrir le nombre de requêtes d’accueil par les mineurs demandeurs d’asile qui sont accueillis dans d’autres structures pour mineurs non accompagnés où les services disponibles ne sont pas toujours adéquats.

Jusqu’au 9 mars 2007, date d’entrée en vigueur de la directive du Ministère de l’Intérieur promulguée en accord avec le Ministère de la Justice le 7 décembre 2006, les mineurs étrangers demandeurs d’asile accueillis dans les projets du SPDAR n’étaient que 31. A la fin 2007, la présence des mineurs est montée à 197 personnes et a doublée en 2008 avec 409 mineurs. Les mineurs, une fois confiés aux services sociaux de la commune du territoire où ils se trouvent, sont accueillis dans des structures d’accueil d’urgence pour la durée jugée nécessaire pour les insérer dans un projet promu par le SPDAR. Souvent, ce sont les collectivités locales qui signalent leur présence au service central afin qu’il soit par la suite possible de procéder à leur insertion au sein de projets d’accueil et de protection qui leur sont spécifiquement dédiés. Dans ces centres se trouve du personnel

³⁰⁵ Directive 2003/9/CE, *Op. Cit* (note 13) art. 19.2

³⁰⁶ Sur la protection sociale de droit commun des mineurs isolés étrangers, voir *infra* partie VI.A.

spécifiquement formé comme des psychologues ou des médiateurs linguistiques, culturels, indispensables pour faciliter le dépassement des difficultés et des violences subies.

En **Roumanie**, l'accueil des demandeurs d'asile de plus de 16 ans est possible dans les centres de réception pour adultes dont les conditions d'accueil ont été adaptées pour recevoir des mineurs (espaces séparés des adultes etc.). Les autorités doivent également prendre en compte les besoins spécifiques des mineurs dans l'attribution de l'allocation publique aux demandeurs d'asile³⁰⁷.

En **Grèce**, quelques places sont réservées aux demandeurs d'asile mais en nombre nettement insuffisant³⁰⁸. Aucune place n'étant disponible pour les filles dans les structures d'accueil pour demandeurs d'asile mineurs, celles-ci sont toujours orientées vers les structures de protection de droit commun.

Dans les autres pays, l'accueil est identique pour tous les mineurs non accompagnés pris en charge³⁰⁹ et seuls quelques dispositifs exceptionnels ont été relevés. La **France** finance par exemple un Centre d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile (CAOMIDA), structure unique gérée par l'organisation France terre d'asile et qui procure aux jeunes un accompagnement spécifique (en particulier sur le plan juridique et psychologique), mais qui ne peut accueillir que 33 enfants pour tout le pays.

La question de l'hébergement et de la prise en charge des mineurs demandeurs d'asile se confond donc avec celle, plus étendue, de l'accueil des mineurs non accompagnés. Tous les aspects liés à cette problématique seront donc analysés plus longuement dans la partie consacrée à la protection sociale³¹⁰.

Recommandation n°17 – ASILE / Accueil

- Prévoir un accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile permettant d'assurer un soutien psychologique et juridique spécifique sur la base d'une identification personnelle des besoins notamment à travers la mise en place de centres spécialisés dans la prise en charge de ces enfants.

³⁰⁷ NEWSLETTER, ISSUE n. 33, Spring 2010 ROMANIA, pg. 19.

³⁰⁸ Human Rights Watch, *Greece: create open centers for migrant children*, 23 août 2009. <http://www.hrw.org/en/news/2009/08/23/greece-create-open-centers-migrant-children>

³⁰⁹ En pratique, les pays comme la Suède ou la Grande-Bretagne qui orientent systématiquement les mineurs vers la demande d'asile n'accueillent donc que des mineurs demandeurs d'asile mais dans les mêmes conditions que les mineurs nationaux.

³¹⁰ Voir *infra* partie VI.A.

D. La mise en œuvre du règlement Dublin II

Le règlement dit « Dublin II »³¹¹ a établi des critères permettant de déterminer l'Etat européen responsable de chaque demande pouvant se résumer ainsi : le premier Etat dans lequel le demandeur est entré est tenu de traiter la demande d'asile. La mise en œuvre de ce règlement implique une identification commune des demandeurs à l'échelle européenne, dans le fichier Eurodac³¹², et des procédures de transfert des demandeurs d'asile entre les Etats.

La prise d'empreintes des demandeurs d'asile mineurs de moins de 14 ans est interdite par le règlement Eurodac³¹³, ce qui a pour conséquence de ne rendre possible l'application du règlement Dublin II que pour les mineurs de plus de 14 ans. Pour ces derniers, la seule dérogation prévue le règlement Dublin II concerne le cas où un membre de la famille se trouverait légalement dans un autre Etat membre : dans cette situation, c'est cet autre Etat qui est désigné comme responsable et non celui où le mineur a formulé sa première demande, sous réserve que cela soit dans l'intérêt du mineur³¹⁴.

Le règlement permet toutefois aux Etats d'appliquer des dispositions plus protectrices aux mineurs et de traiter leur demande d'asile, évitant ainsi un transfert vers un autre pays. Une disposition générale prévoit en effet que « *chaque Etat membre peut examiner une demande d'asile qui lui est présentée par un ressortissant d'un pays tiers, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement* »³¹⁵.

Le règlement Dublin II offre donc aux Etats différentes options quant à sa mise en œuvre. Un seul pays étudié, la **France**, n'applique pas du tout le règlement Dublin II aux mineurs³¹⁶ tandis que les autres en font une application stricte au même titre que les adultes.

On relève néanmoins dans ces pays des cas de transferts de mineurs ayant fait l'objet de contentieux, sans que cela n'apporte toutefois de changements durables de pratiques ou de législations.

Ainsi en février 2009, le transfert d'un jeune afghan de la **Hongrie** vers la Grèce a été annulé par l'Office de l'immigration et de la nationalité suite à une intervention du HCR et de l'ONG Hungarian Helsinki Committee (HHC). Dans un autre cas, c'est la Cour métropolitaine de Budapest qui a établi la responsabilité de la Hongrie dans l'examen de la demande d'asile d'un mineur afghan, invoquant le risque que l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme soit violé en cas de

³¹¹ Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers

³¹² Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin

³¹³ *Ibid.*, Art. 4.1 « *Chaque Etat membre relève sans tarder l'empreinte digitale de tous les doigts de chaque demandeur d'asile âgé de 14 ans au moins* »

³¹⁴ Règlement (CE) n° 343/2003 *Op. Cit.* (note 311), Art. 6 ; Art 15.3.

³¹⁵ *Ibid.*, Art 3.2

³¹⁶ Il s'agit d'une pratique non formalisée mais reconnue par le Ministre de l'Immigration qui a déclaré dans un communiqué en 2010 que « *la France s'interdit, alors qu'elle n'y est pas tenue par la législation communautaire, de remettre aux autres Etats membres de l'Union les mineurs demandeurs d'asile y ayant enregistré leur demande avant leur entrée en France* ». MINISTERE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION, DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE, « Visite d'un centre d'accueil de mineurs étrangers isolés interpellés à Calais : Eric BESSON salue le succès du dispositif mis en place », 01/10/2009.

transfert³¹⁷. Enfin, en février 2010, la Cour européenne des droits de l'homme, saisie par le HHC du cas d'un mineur afghan gravement malade et devant être transféré vers la Grèce, a demandé aux autorités hongroises de retarder d'un mois ce transfert. La Hongrie a finalement décidé d'examiner cette demande d'asile selon la procédure normale³¹⁸.

En **Grande Bretagne**, le tribunal administratif a estimé dans le cas d'un transfert de mineur vers la Grèce que le Royaume-Uni « ne devait pas renvoyer des demandeurs d'asile vers [ce pays], en raison de l'absence de procédure juste »³¹⁹. Le ministère de l'Intérieur a fait appel de cette décision et s'est vu donner raison par la Cour d'appel, qui a conclu que les demandeurs d'asile renvoyés vers la Grèce pouvaient voir leur requête examinée dans ce pays³²⁰. Une autorisation de saisir la Chambre des Lords a été délivrée ; l'issue de ce troisième jugement n'est pas connue à ce jour.

En 2010, la Haute cour s'est montrée très critique envers le transfert d'une jeune fille vers l'Italie dans le cadre du règlement Dublin II. Le juge a ordonné que la jeune fille, qui avait déjà été transférée en Italie, soit ramenée au Royaume-Uni ; elle est désormais de nouveau prise en charge par les services sociaux britanniques. Le juge a également établi que tous les enfants devraient à l'avenir être avertis 72 heures à l'avance de leur transfert ou de leur éloignement³²¹.

La **Suède** a interrompu le transfert des mineurs vers la Grèce en mai 2008, à la suite de l'appel du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés pour que les Etats membres cessent les transferts vers cet Etat, relayé par des associations nationales, mais surtout à la suite d'une visite d'étude du Bureau des migrations en Grèce. En 2010, c'est le transfert des mineurs non accompagnés vers Malte qui fait l'objet de vifs débats publics, dans lesquels partis politiques, chercheurs, organisations non-gouvernementales et médias sont parties prenantes. Plusieurs acteurs affirment que les droits élémentaires des enfants sont bafoués à Malte ; ils dénoncent l'absence de représentant légal et s'interrogent sur le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans de telles conditions³²². Un projet de visite du Bureau des migrations à Malte, pour observer les conditions d'accueil des mineurs non accompagnés, a été rapporté par la presse en juin 2010³²³.

Enfin, la problématique de la détermination de l'âge³²⁴ trouve un écho particulier au regard de l'application du règlement Dublin II. En effet, on rapporte de nombreux cas où des mineurs sont considérés comme adultes dans un Etat et mineurs dans un autre, selon la prise en compte des déclarations du jeune ou l'utilisation de différentes méthodes de détermination de l'âge. Ils sont alors transférés comme des adultes et traités comme tels dans le pays responsable de la demande, ou inversement³²⁵. Cette question revêt une importance particulière puisqu'elle peut avoir pour

³¹⁷ IVAN J., « La protection des mineurs isolés étrangers en Hongrie », *Op.cit* (note 231).

³¹⁸ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, « The European court of human rights suspends return of seriously ill minor asylum seeker from Hungary to Greece under the Dublin regulation », communiqué de presse, Budapest, 3 mars 2010.

³¹⁹ *Nasseri v Secretary of State for the Home Department* [2007], EWHC 1548 (Admin).

³²⁰ *R (on the application of Nasseri) v Secretary of State for the Home Department* [2008] EWCA Civ 464.

³²¹ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°33*, avril 2010.

³²² UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.*, citant des reportages de Sveriges Radio, 08 et 09/06/2010.

³²³ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.*, citant un article du Dagens Nyheter du 16/06/2010.

³²⁴ Voir *infra* partie V.A.

³²⁵ CIR, *Projet Dublin*, rapport final, « DUBLINERS- Recherche et échange d'expérience et de pratique en matière de mise en œuvre du Règlement de Dublin II établissant les critères et le mécanisme permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile formulée dans un des Etats membres par un citoyen d'un pays tiers, 2010, p.51.

conséquences de rendre possible ou non le transfert en général (cas de la France) ou dans certains pays (transfert en Grèce pour la Suède par exemple³²⁶).

Tableau 7 – Aperçu sur l’application du règlement Dublin II pour les mineurs non accompagnés

	Application Dublin II	Transferts Dublin II en 2009	Remarques
Espagne	OUI		
France	NON	0	Les empreintes des mineurs de plus de 14 ans sont relevées, mais en pratique aucun transfert n’est décidé lorsqu’il s’agit de mineurs.
Grèce	OUI		La Grèce est surtout un pays de première demande, dans lequel les demandeurs sont transférés au titre du règlement Dublin.
Hongrie	OUI		Selon les statistiques officielles de l’Office de l’immigration et de la nationalité, 63 transferts Dublin ont été mis en œuvre en 2008 (tous âges confondus). On relève quelques contentieux concernant le transfert de mineurs vers la Grèce.
Italie	OUI		Les autorités italiennes prennent toujours en considération les déclarations du mineur sur son âge comme sur une demande tendant à rejoindre sa famille.
Roumanie	OUI		Une décision de la Cour constitutionnelle du 25 novembre 2008 prévoit des garanties supplémentaires dans l’application du règlement Dublin II, qui peuvent être appliquées aux mineurs.
Grande-Bretagne	OUI	36 ³²⁷	Entre 2004 et 2009, 334 transferts Dublin II ont été mis en œuvre pour des mineurs non accompagnés ³²⁸ . Le transfert de mineurs non accompagnés vers la Grèce a été jugé valable par les tribunaux britanniques en appel.
Suède	OUI	53 ³²⁹	Les transferts vers la Grèce sont interrompus depuis 2008 pour les mineurs. C’est désormais le transfert des mineurs vers Malte qui fait débat.

Recommandation n°18 – ASILE / Règlement Dublin II

- Ecarter l’application du règlement Dublin II pour tous les mineurs non accompagnés, à l’exception des transferts visant à réunir les familles.

³²⁶ L’ONG Save The Children a ainsi alerté en 2008 les autorités sur le risque de renvoyer vers la Grèce des jeunes mineurs qui, sur la base de documents ou expertises d’âge produits dans d’autres pays européens, auraient été à tort déclarés majeurs. Lettre de Lars Carlsson au Bureau des migrations, 30 mai 2008, citée dans SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Undocumented children – All I want is to land !, report from the project utanpapper.nu a helpline for undocumented children*, 2008, p. 88.

³²⁷ Cité dans “Anger as hundreds of children deported alone under EU rules”, Children and Young people Now, 22 juin 2010, www.cypnow.co.uk

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Contact avec le Bureau des migrations, 23.06.2010. Ces retours concernaient principalement de jeunes Somaliens (17 cas, soit 32%), Afghans (11 cas, 21%) et Irakiens (10 cas, 19%). Il faut noter que 52 d’entre eux ont été enregistrés comme des retours « volontaires ».

IV. La traite et l'exploitation

Les mineurs non accompagnés, de par leur vulnérabilité, sont particulièrement soumis aux infractions de traite et d'exploitation³³⁰. Celle-ci peut prendre la forme d'un travail forcé, de servitude ou d'esclavage, ou encore d'exploitation sexuelle. La prise en compte de cette problématique implique tout d'abord une identification des victimes, suivie d'une protection au sein de dispositifs spécifiques.

A. L'identification des mineurs non accompagnés victimes de traite

Dans la plupart des pays étudiés, la problématique de la traite des mineurs est très largement sous estimée. Malgré la mise en place de services de police ou de dispositifs de repérages spécialisés, rares sont les procédures engagées pour reconnaître les auteurs et identifier les enfants victimes de ces infractions.

En **Espagne**, une coopération a été établie entre le ministère de l'Intérieur et la fondation Ayuda a Ninos y Adolescentes en Riesgo (ANAR) pour la prévention et l'intervention relative aux situations à haut risque impliquant des mineurs³³¹. Des accords de coopération sont également institués entre certaines communautés autonomes et des ONG régionales³³². La directive de 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite n'a pas encore été transposée par l'Espagne³³³, mais le cadre juridique national comporte de nombreuses dispositions permettant la mise en examen des auteurs et la protection des mineurs victimes³³⁴. Cependant, seuls 27 personnes ont été condamnées pour traite de mineurs entre 2000 et 2007³³⁵, ce qui démontre une absence de prise en compte de ce phénomène en pratique.

En **France**, trois services peuvent intervenir dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains et identifier les mineurs non accompagnés qui en sont victimes. Il s'agit de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRETH), de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST), et de la Brigade de protection des mineurs (BPM). Si ces services peuvent être amenés à rencontrer des mineurs non

³³⁰ Sur la définition de la traite et de l'exploitation, voir Protocole de Palerme, 15 novembre 2000, art. 3.a

³³¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques », Rapport par pays, Espagne, juillet 2009, p. 4

<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-es.pdf> (visité le 17.08.2010)

³³² *Ibid.*

³³³ Directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, adoptée le 29 avril 2004 et applicable à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne

³³⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne(...) », *Op. Cit* (note 331), p. 6

³³⁵ *Ibid.* p. 7

accompagnés durant leurs missions, aucun d'entre eux n'est spécifiquement chargé de cette problématique et ne considère ces jeunes comme un public distinct.

Le diagnostic de ces trois services concernant les mineurs non accompagnés a été présenté lors des réunions d'un groupe de travail interministériel sur la situation des mineurs non accompagnés en 2009³³⁶. Tous trois s'accordent à dire qu'il n'existe pas de filières spécifiques d'exploitation des mineurs étrangers, et relativisent le nombre de victimes parmi ce public, estimant que les mineurs étrangers ne constituent qu'une part minime des victimes de la traite. L'OCRETH avance ainsi le chiffre de 8 mineurs non accompagnés sur 822 victimes recensées en 2008³³⁷.

Pourtant, les acteurs associatifs mais aussi institutionnels travaillant sur le terrain avancent un tout autre constat. Ils sont nombreux à s'alarmer de l'ampleur des phénomènes d'exploitation dont sont victimes les mineurs étrangers sur le territoire et s'inquiètent de l'existence de réseaux organisés. Ils rapportent ainsi de nombreux cas de prostitution, de jeunes filles comme de jeunes garçons, d'exploitation par le travail ou d'exploitation dans des activités illégales. Ces différences, voire ces contradictions dans les diagnostics présentés révèlent l'insuffisance et l'inadaptation des dispositifs de repérage des mineurs non accompagnés victimes de traite.

L'identification des mineurs victimes de traite pose également problème à la frontière, lors du maintien en zone d'attente qui précède l'entrée sur le territoire³³⁸. Aucune procédure de repérage ou de protection des victimes de traite n'a été mise en place par la police de l'air et des frontières. Les mineurs concernés peuvent ainsi être refoulés, ou, durant leur maintien en zone d'attente, recevoir des visites de membres de réseaux cherchant à les intimider. Ainsi, le manque de coordination entre les acteurs, leur manque de formation sur ce sujet ou l'absence de procédure de repérage établie par les autorités constituent de véritables freins à l'identification des mineurs étrangers victimes de traite avant leur entrée sur le territoire. Le Comité des droits de l'enfant a d'ailleurs souligné, dans ses observations finales à la France de juin 2009, le risque auquel sont soumis les mineurs placés en zone d'attente en matière de traite³³⁹. La Commission nationale consultative des droits de l'homme, dans un avis du 18 décembre 2009, fait part des mêmes préoccupations³⁴⁰.

En **Grèce**, le cadre juridique est composé de plusieurs textes faisant référence à la traite d'êtres humains mais la législation nationale ne comporte pas de mécanisme de suivi permettant d'appréhender le phénomène de la traite des mineurs³⁴¹.

Les procédures de retour forcé et la détention qui s'y attache³⁴² sont également des sources de préoccupation au sujet des enfants victimes de traite mais non reconnus comme tels.

³³⁶ En particulier lors de la réunion du 28/08/2009 du groupe de travail interministériel sur les mineurs étrangers isolés. Cf. GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS, *op.cit.* (note 29)

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Sur la question de l'accès au territoire en France, voir *supra* partie II.A.

³³⁹ COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Op.cit.* (note 59), §86.

³⁴⁰ COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009, §69 et §88, pp. 21 et 27.

³⁴¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques », Rapport par pays, Grèce, juillet 2009, p. 3 - <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-gr.pdf> (visité le 17.08.2010)

En **Hongrie**, une base de données permettant d'identifier les victimes de la traite a été mise en place, de même qu'une permanence téléphonique gratuite que les victimes peuvent contacter à tout moment. L'identification des personnes victimes de la traite peut aussi être faite par la police, les agents des services d'immigration ou les services diplomatiques étrangers. Ce dispositif de repérage est commun à toutes les victimes et aucun programme spécifique n'existe pour repérer les mineurs non accompagnés susceptibles d'être exploités. D'après le Département d'Etat américain, ces mesures sont insuffisantes en pratique pour repérer les personnes concernées par la traite³⁴³.

Aucune donnée chiffrée sur le nombre d'enfants identifiés comme victimes de la traite en Hongrie n'est accessible³⁴⁴. A fortiori, il est plus difficile encore d'estimer le nombre de mineurs non accompagnés qui seraient concernés.

En **Italie**, la coordination concernant l'aide aux victimes de traite est assurée par une commission interministérielle (*Segretaria tecnica Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento*). De 2001 à 2007, 938 mineurs ont été reconnus comme victimes de traite. Parmi ces mineurs, la majorité est de sexe féminin (69,1%) qui a entre 16 et 17 ans (51,1%) et proviennent principalement du Nigéria (26,6%), de la Roumanie (19,1%), du Maroc (16%) et de la Croatie (14,3%). Parmi les typologies d'exploitation, pour lesquelles les mineurs ont été reconnus victimes de traite, on trouve l'exploitation sexuelle dans 61,8% des cas, l'exploitation dans le travail et la micro criminalité qui atteignent toutes les deux 8,8%, et la mendicité dans 5,9% des cas³⁴⁵.

Une partie des investigations concernant la traite des êtres humains sont menées par la direction antimafia, qui caractérise les délits dans ce domaine. Le nombre de mineurs non accompagnés reconnus victimes de traite et qui ressort des procès inscrits dans les registres des enquêtes de cette direction est de 328 mineurs entre le mois de septembre 2003 et le mois de décembre 2008³⁴⁶. Cela ne représente toutefois que la partie visible du phénomène³⁴⁷.

³⁴² Sur les retours pratiqués par la Grèce, voir *supra* partie II.C.4.

³⁴³ US DEPARTMENT OF STATE, *Trafficking in persons report 2009*, p. 153.

³⁴⁴ Contact avec l'antenne hongroise de la fondation Terre des Hommes, ONG impliquée dans le domaine de l'aide à l'enfance, 31 mars 2010.

³⁴⁵ ANCI, *Mineurs Etrangers Isolés, Troisième Rapport*, 2009, p.118-119.

³⁴⁶ En analysant plus en détail les données, il apparaît qu'entre Septembre 2003 et le 31 décembre 2005, sur la base des procès inscrits dans les registres d'enquête de la Direction Nationale Antimafia, il y avait 81 (dont 17 certifiées en 2003, 36 en 2004 et 28 en 2005) victimes mineures de traite (at. 600,601, 602, 416, alinéa 6 du Code Pénal). En 2006, il y a eu 10 mineurs victimes de traite. Pour compléter le tableau nous citons les données fournies par le Ministère de l'Intérieur au cours de la récente audition de la Commission Parlementaire sur l'enfance du 25 février 2009 : les victimes mineures de délits relatifs à la traite des êtres humains, à la réduction en esclavage et à l'exploitation de la prostitution sont au nombre de 155 en 2007 et 82 en 2008.

³⁴⁷ Commission Européenne, *Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings*, Document de travail, 17 octobre 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0657:EN:NOT> (visité le 10.12.2010)

En **Roumanie**, un cadre législatif a été adopté dès 2001 pour prévenir et punir la traite des êtres humains et en particulier des enfants³⁴⁸, en accord avec les normes supra nationales sur le sujet. Plusieurs amendements ont été apportés par la suite³⁴⁹. Ces dispositions législatives ont été accompagnées de campagnes de prévention. Le gouvernement a adopté une stratégie nationale contre le trafic des personnes pour la période 2006-2010, qui précise qu'une attention toute particulière doit être accordée aux enfants du fait de leur particulière vulnérabilité. On note également la mise en place de formations ciblées par les ONG ainsi que par des organisations comme l'OIM ou l'OIT à partir de 2005. L'Autorité nationale pour la protection des droits de l'enfant (NAPCR) a également établi une stratégie nationale de formation sur les droits de l'enfant incluant la traite des mineurs. Enfin, l'institut national de la magistrature forme les magistrats à cette problématique.

Cependant, l'absence de données statistiques distinctes concernant le trafic d'enfants ne permet pas d'apprécier l'efficacité de la lutte contre ce phénomène en Roumanie.

En **Grande Bretagne**, l'identification des mineurs victimes de traite peut avoir lieu, théoriquement, soit lors de leur entrée sur le territoire britannique, par les agents des autorités d'immigration, soit par les services sociaux dans la localité où ils vivent, soit lors de contrôles de police ou d'immigration, ou encore au cours de la procédure de demande d'asile.

Les agents d'immigration disposent de consignes précises de la part de l'Agence des frontières du Royaume-Uni (UKBA) pour repérer les enfants potentiellement victimes de traite³⁵⁰. Ces instructions fournissent notamment une liste d'indices pouvant suggérer qu'un enfant est victime de traite. En s'appuyant sur ces indications, les agents sont tenus de signaler toute suspicion aux autorités compétentes - normalement au Centre contre la traite des être humains (*United Kingdom Human trafficking centre*, UKHTC), un organisme de coordination géré par les autorités policières et réunissant diverses agences impliquées dans la lutte contre la traite³⁵¹.

Les travailleurs sociaux peuvent également accéder à un certain nombre d'outils pour les aider à identifier les cas de traite. L'organisation NSPCC dispose d'une permanence téléphonique d'aide aux professionnels confrontés à la question de la traite. L'antenne britannique de l'organisation ECPAT propose de nombreuses formations et publications sur ce sujet.

En avril 2009, un outil national dédié à l'identification et au recensement des victimes de traite a été mis en place : il s'agit du *National Referral Mechanism* (NRM). Les premières données statistiques publiées par le NRM indiquent qu'entre avril et décembre 2009, 143 mineurs victimes de traite ont

³⁴⁸ Loi n° 678/2001 sur la prévention et la lutte contre le trafic d'êtres humains

³⁴⁹ Romania/OUNG 143/2002(24.10.2002); Romania/Lege 39/2003 *privind prevenirea si combaterea criminalitatii organizate* [Law on preventing and combating organised crime] (21.01.2003); Romania/OUNG 79/2005 (14.07.2005); Romania/Lege 287/2005.

³⁵⁰ UK BORDER AGENCY, *Asylum process guidance, Special cases – Victims of trafficking*, www.ukba.homeoffice.gov.uk, consulté en mai 2010.

³⁵¹ Cet organisme est toutefois dépourvu d'une cellule spécialisée dans la traite des enfants, et les mesures de protection qu'il avait pour mission développer à leur égard demeurent peu concrètes.

été recensés, soit 27% du total des victimes identifiées³⁵². Cet outil fait cependant l'objet de critiques, qui contestent entre autres sa pertinence pour les mineurs non accompagnés³⁵³.

Selon ECPAT UK, l'identification des victimes reste très insuffisante par rapport à l'ampleur du problème. Elle évoque même un « échec » des autorités à ce sujet³⁵⁴. Les difficultés de repérage sont inhérentes à la problématique de la traite (mutisme ou incohérence du récit des victimes), mais sont aussi liées au manque de formation des professionnels.

En **Suède**, un plan d'action national contre la traite des êtres humains a été adopté en 2008. En dépit d'une législation conséquente dans le domaine de la lutte contre la traite, l'identification des victimes demeure très difficile. En particulier, le repérage des enfants victimes de traite, et par conséquent des mineurs non accompagnés, semble encore insuffisamment développé³⁵⁵.

Concernant les mineurs non accompagnés, aucun dispositif spécifique n'existe pour évaluer une potentielle situation de traite. L'acteur principal de la détection des cas de traite est, dans ce cas, le Bureau des migrations qui est en contact avec l'enfant dans le cadre de sa demande de titre de séjour. Si l'agent du Bureau des migrations responsable du cas de l'enfant soupçonne un cas de traite, il doit en avertir les services sociaux de la municipalité compétente pour la prise en charge, lesquels devront prendre les dispositions nécessaires. En pratique, cette coopération entre les services d'immigration et les municipalités fonctionne, d'après le Bureau des migrations³⁵⁶. Selon une ONG, la coordination entre les différents acteurs (Bureau des migrations, municipalités, mais aussi autorités policières) existe en effet mais doit encore être renforcée³⁵⁷.

Aucune statistique n'existe sur le nombre d'enfants victimes de traite en Suède. Les mineurs non accompagnés ne font pas l'objet de données spécifiques. Les rares chiffres qui ont été évoqués suggèrent une insuffisance des mécanismes d'identification. En 2006 et 2007, le ministère de la Justice suédois a expérimenté un système de signalement des victimes de traite (*referral system*). Seuls quelques cas d'enfants (trois en 2006-2007) ont été identifiés grâce à ce mécanisme ; son impact est donc demeuré très limité³⁵⁸.

Dans son rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant en 2008, l'Unicef Suède soulignait la nécessité d'améliorer les mesures d'identification des enfants victimes de traite³⁵⁹. Il plaidait également pour une meilleure coopération entre la police, les services sociaux et le Bureau des migrations, mais aussi pour qu'une disposition spécifique sur les enfants victimes de traite soit

³⁵² UNITED KINGDOM HUMAN TRAFFICKING CENTRE, *National referral mechanism statistical data, April to December 2009*, 2010. Les mineurs victimes de traite ne sont pas forcément des mineurs non accompagnés. Ces derniers sont cependant reconnus comme un groupe particulièrement vulnérable au phénomène de traite.

³⁵³ BEDDOE C., "A long way to go : the trafficking of children into the UK and the new European Convention to protect them", *Seen and Heard*, Vol. 19, Issue 3, septembre 2009, cite dans CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *op.cit.*, p. 23. ; Voir aussi SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°32*, novembre 2009. D'après le British Refugee Council, la conclusion du *National Referral Mechanism* sur le cas de l'enfant (pour décider s'il est victime de traite ou non) influence l'issue de sa demande d'asile. Or, aux yeux de l'ONG, la décision du *National Referral Mechanism* n'est pas assez solidement documentée pour servir d'appui à une décision sur les besoins de protection internationale de l'enfant. Contact avec le British Refugee Council, 25/06/2010.

³⁵⁴ ECPAT UK, *Connect to protect, Newsletter*, hiver 2009.

³⁵⁵ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), ECPAT SWEDEN, *Thematic study on child trafficking, Sweden national report*, 2009, p. 4.

³⁵⁶ *Ibid.* p. 29.

³⁵⁷ *Ibid.* p. 7.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 23.

³⁵⁹ UNICEF SWEDEN, *op. cit.* (note 303), p. 3.

inscrite dans le Code pénal afin que ceux-ci soient reconnus comme des « victimes » sans qu'il soit nécessaire de prouver le « contrôle » exercé sur eux par un adulte.

Recommandation n°19 – TRAITE / Identification des victimes

- Mettre en place des dispositifs et moyens spécifiques permettant l'identification des mineurs non accompagnés victimes de traite.

B. La protection des mineurs non accompagnés victimes de traite

Lorsqu'ils sont identifiés, les mineurs non accompagnés victimes de traite sont généralement maintenus ou orientés vers les dispositifs classiques de prise en charge des mineurs non accompagnés, sans prise en compte particulière de leur statut de victime³⁶⁰. Cependant, deux des pays étudiés (Italie, Roumanie) ont prévu des dispositifs spécifiques de prise en charge pour ces victimes.

Concernant la sécurisation de la situation administrative des victimes de traite, une directive européenne de 2004 définit les conditions d'octroi de titres de séjour de durée limitée aux ressortissants de pays tiers qui coopèrent à la lutte contre la traite des êtres humains³⁶¹. Ce texte destiné à protéger les adultes peut s'appliquer par dérogation aux mineurs³⁶², mais cette possibilité est rarement exploitée dans les pays étudiés.

1. Une prise en charge de droit commun (Espagne, France, Grèce, Grande Bretagne, Hongrie, Suède)

En **Espagne**, les mineurs victimes de la traite bénéficient de la même protection que les autres mineurs non accompagnés placés sous la tutelle des institutions, aucun dispositif spécifique n'existant pour les prendre en charge. L'ensemble de la procédure est similaire³⁶³. C'est également le cas en **Grèce**, où aucune législation ni pratique ne permet une protection particulière. Dans ce pays, les enfants pris en charge suite à une décision du procureur peuvent cependant se voir accorder un titre de séjour humanitaire motivé par leur coopération avec les services de police dans le cadre de la traite. Malgré la mise en place d'une coopération entre les autorités, l'OIM et plusieurs ONG ainsi que l'élaboration de programmes de formation à destination de la police ou des juges³⁶⁴, l'impact pratique de la législation grecque est extrêmement limité puisque seuls 3 permis de séjour

³⁶⁰ Sur la protection sociale prévue pour l'ensemble des mineurs isolés étrangers dans les 8 pays, voir partie VI.A.

³⁶¹ Directive 2004/81/CE, *Op.cit.* (note 333)

³⁶² *Ibid.*, art. 3.3

³⁶³ Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), "Child Trafficking in the EU - Challenges, perspectives and good practices" (2009). Disponible sur : <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-es.pdf> (10.05.2010)

³⁶⁴ United States Department of State, *Trafficking in Persons Report 2009 - Greece*, 16 Juin 2009 - <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a4214b832.html> (visité le 17.08.2010)

de ce type ont été délivrés entre 2001 et 2007³⁶⁵ tandis qu'on déplore l'absence de statistique sur le nombre de procédures concernant les mineurs non accompagnés victimes de traite.

En **France**, des dispositifs spécifiques existent pour les adultes, mais les mineurs n'y ont pas accès. Le droit de la protection de l'enfance prévoit que « *si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, le juge décide de l'anonymat du lieu d'accueil* »³⁶⁶, mais cette disposition visant à protéger les enfants contre leurs parents n'est pas utilisée en pratique pour les enfants victimes de trafiquants. Dans les centres de droit commun dans lesquels les mineurs non accompagnés victimes de traite sont placés, on constate de nombreuses fugues. Un responsable de l'OCRETH reconnaît ainsi que « *les fugues [depuis les foyers d'accueil] sont malheureusement très nombreuses, en raison des menaces dont ces mineurs font l'objet* »³⁶⁷.

En **Grande Bretagne**, cette prise en charge de droit commun est très insuffisante aux yeux des acteurs associatifs. Elle ne protège pas les mineurs des trafiquants qui les exploitaient. Des recherches menées par l'organisation ECPAT ont montré que les enfants qui avaient été exploités étaient particulièrement susceptibles de « disparaître » des structures de prise en charge des autorités locales; le chiffre de 55% de disparitions parmi ces victimes est avancé³⁶⁸. En outre, il semble que certains enfants, tout en demeurant dans les dispositifs de prise en charge, continuent à être exploités : l'exemple de quatre fillettes hébergées par une municipalité et forcées malgré tout à se prostituer durant la journée a notamment été cité par les médias³⁶⁹. L'ONG plaide pour que tous les enfants victimes de traite soient placés dans une famille d'accueil, option qu'elle considère comme la plus sûre pour ces jeunes³⁷⁰. La possibilité de créer des structures spécifiques et sécurisées pour les enfants victimes de traite ne semble pas à l'ordre du jour en Grande-Bretagne. La ministre responsable des enfants dans le système d'immigration en janvier 2010 assurait qu'elle chercherait avec les autorités locales à trouver de meilleures solutions de protection, mais estimait que le confinement des jeunes victimes dans des « hébergements sécurisés » serait un « signal négatif » envoyé aux enfants³⁷¹.

En **Hongrie**, le seul foyer spécialement dédié à l'accueil des victimes de traite est réservé aux adultes. La seule initiative spécifique qui peut être relevée en direction des mineurs a été mise en œuvre en 2009 dans le centre d'accueil de Bicske, spécialement réservé à l'hébergement des mineurs non accompagnés³⁷². Il s'agissait d'une action de prévention pour informer les mineurs des risques

³⁶⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne (...) », *Op. Cit.* (note 331), Rapport par pays, Grèce, p. 7

³⁶⁶ Code Civil, art. 375.7 al. 6

³⁶⁷ GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS, *Op. cit.* (note 29). Il faut ajouter que si l'exploitation est un facteur de fugue, elle peut aussi en devenir une conséquence. Cf. TERRE DES HOMMES, *Disparitions, départs volontaires, fugues, Des enfants de trop en Europe ?*, janvier 2010, p.43.

³⁶⁸ ECPAT UK, *Safeguarding children: top ten questions on child trafficking*, août 2009, p. 16.

³⁶⁹ « Asylum-seeking children are going missing from care », *BBC*, 21 janvier 2010.

³⁷⁰ ECPAT UK, *Safeguarding children, op.cit.* (note 368), p. 16.

³⁷¹ « Asylum-seeking children are going missing from care », *BBC*, 21 janvier 2010.

³⁷² Sur la prise en charge dans ce centre en Hongrie, voir partie VI.A.

d'exploitation encourus s'ils décident de poursuivre leur migration vers d'autres pays d'Europe, mais aussi pour sensibiliser le personnel du centre aux risques liés à la traite. Un responsable de l'organisation gestionnaire du centre d'accueil reconnaît en effet que le public avec lequel il travaille « *est peut-être l'un des plus vulnérables à la question de la traite* ». D'après un observateur, le nombre de « disparitions » des enfants hébergés dans le foyer a diminué de moitié à la suite de cette action³⁷³.

En **Suède**, aucun foyer spécifiquement dédié à la protection des enfants victimes de traite n'a été identifié³⁷⁴. Les personnes victimes de traite peuvent se voir accorder, selon le droit suédois et conformément à la directive communautaire à ce sujet³⁷⁵, un permis de résidence de six mois, si, après un délai de réflexion de 30 jours, elles acceptent de collaborer avec les autorités policières. Néanmoins d'après le Bureau des migrations, jusqu'en 2009, aucun enfant ne s'était vu délivrer d'autorisation de séjour au seul motif qu'il avait été victime de traite³⁷⁶.

2. Une prise en charge spécifique (Italie, Roumanie)

En **Italie**, un permis de séjour de six mois renouvelable est accordé à tous les étrangers, quel que soit leur âge, qui sont présumés victimes d'exploitation ou de violence et qui sont en danger du fait de leur désir d'échapper au trafiquant et de leur coopération avec la police et la justice³⁷⁷. Les enfants sont concernés par cette disposition, indépendamment de leur coopération avec la police. A leur majorité, ils pourront se voir accorder un titre de séjour permanent en Italie³⁷⁸. On constate cependant un usage limité de cet instrument soit parce qu'il est encore exclusivement réservé aux situations d'exploitation sexuelle soit parce qu'il est l'objet d'interprétation restrictive de la part de nombreuses préfectures qui, malgré la clarté de la disposition de la loi et les circulaires explicatives du ministère de l'Intérieur, continuent à vouloir que la victime porte plainte contre les exploiters. Un programme de prise en charge institué par une loi de 2003³⁷⁹ prévoit que les victimes de trafic peuvent se voir proposer un accompagnement social et une protection dans des lieux tenus secrets. Un programme de l'OIM visant au retour volontaire et à la réintégration des victimes de traite dans

³⁷³ Contact avec l'antenne hongroise de la fondation Terre des Hommes, 31 mars 2010. Dans un contact avec un responsable de l'organisation Hungarian Interchurch Aid en mai 2010, celui-ci précisait cependant que l'impact de l'action préventive menée avait été très significatif mais pour une durée de temps limitée.

³⁷⁴ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), ECPAT SWEDEN, *op.cit.*(note 355), p. 40.

³⁷⁵ Directive 2004/81/EC *Op. cit.* (note 333)

³⁷⁶ EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), ECPAT SWEDEN, *op.cit.*(note 355), p. 38. Cela n'empêche pas les mineurs non accompagnés victimes de traite de demander l'asile par ailleurs et de se voir accorder une protection internationale s'ils remplissent les critères pour cela.

³⁷⁷ Décret législatif n° 286/98 du 26 juillet 1998, art. 18

³⁷⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques », Rapport par pays, Italie, juillet 2009, p. 6 - <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-it.pdf> (visité le 18.08.2010)

³⁷⁹ Loi n° 228/2003, art. 13

leur pays d'origine s'applique également aux mineurs³⁸⁰. Les mineurs victimes de traite peuvent aussi être orientées comme les autres mineurs non accompagnés, vers les services sociaux des communes.

En **Roumanie**, un mineur victime de traite qui formule une demande d'asile peut résider dans l'un des centres spécialisé dans l'accueil des mineurs victimes de traite dans les mêmes conditions qu'un ressortissant roumain³⁸¹. Si le mineur a plus de 16 ans, il peut demander à être pris en charge dans un centre géré par l'Office roumain des migrations.

Le mineur qui ne formule pas de demande d'asile ou qui a vu rejeter sa demande peut se voir accorder un droit de séjour s'il coopère avec les autorités³⁸². Dans le cas où les parents ne peuvent être identifiés ou si le mineur n'est pas accepté dans son pays d'origine, le mineur peut se voir délivrer un permis de résidence sans qu'une coopération avec les autorités ne soit exigée et il peut bénéficier de la même protection que les mineurs roumains privés de leur environnement familial³⁸³.

Recommandation n°20 – TRAITE / Protection des victimes

- Prévoir des dispositifs spécifiques assurant une prise en charge inconditionnelle des mineurs non accompagnés victimes de traite, adaptée à leurs besoins et permettant d'assurer leur protection.

³⁸⁰ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « La traite des enfants dans l'Union européenne », *Op. cit.* (note 378), p. 7 - <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-it.pdf> (visité le 18.08.2010)

³⁸¹ Art. 17 (4) Romania/*Legea azilului* [Law 122/2006 on asylum in Romania] (04.05.2006). Detailed at par. [51] 2. above.

³⁸² Art. 130 Romania/*Ordonanta de Urgenta privind regimul strainilor* [Government Emergency Ordinance 194/2002 on the status of aliens in Romania] (05.06.2008).

³⁸³ FRA, Thematic Study on Child Trafficking Romania 2009, pg. 26.

V. La reconnaissance de la minorité et la nécessité d'une représentation légale

De nombreux mineurs non accompagnés arrivent en Europe dépourvus de papiers d'identité ou avec des documents falsifiés. Il arrive également que les papiers qu'ils possèdent ne soient pas pris en considération par les autorités malgré leur authenticité. Chaque pays a donc prévu des méthodes permettant de déterminer l'âge de ces jeunes et, plus largement, de rétablir leur état civil. Dès lors que la minorité est reconnue se pose alors la question de la représentation légale. En effet, les mineurs ne disposant pas de la capacité juridique, il est nécessaire qu'ils se voient désigner un représentant.

A. La détermination de l'âge

Les mineurs dont l'état civil est inexistant ou contesté peuvent être soumis à des procédures visant à déterminer leur âge. L'enjeu est de taille puisque la reconnaissance de la minorité conditionnera l'ensemble de la prise en charge et déterminera le cadre juridique applicable. De mineurs à protéger, certains jeunes pourront devenir des étrangers sans statut. Ils ne pourront donc bénéficier d'aucune des garanties prévues pour les enfants dans les différentes législations et seront souvent menacés par une mesure d'éloignement forcé. De plus, la remise en cause de leur âge peut avoir pour conséquence de faire perdre toute légitimité aux autres déclarations concernant leur filiation, leur nom ou encore leur nationalité.

Tableau 8 – Aperçu des méthodes de détermination de l'âge pour les mineurs non accompagnés

	Méthode de détermination de l'âge	Remarques
Espagne	Expertise médicale, avec examen osseux, fondée sur la méthode de Greulich et Pyle.	Le personnel qui effectue l'examen n'a pas connaissance de ses conséquences. La marge d'erreur est indiquée sur le rapport mais n'est pas nécessairement prise en compte en faveur du jeune.
France	Expertise médicale, avec examen osseux, fondée sur la méthode de Greulich et Pyle.	Pratiques très variables selon l'endroit où le jeune est pris en charge. Méthode critiquée par de nombreuses instances nationales et internationales en raison de son imprécision, mais toujours en vigueur.
Grèce	Aucune méthode officielle n'est définie par le droit national, qui prévoit néanmoins la possibilité d'un examen médical.	Aucun examen n'est généralement pratiqué, les jeunes dont l'apparence fait penser qu'ils ont moins de 16 ans sont considérés comme des enfants tandis que les autres sont déclarés adultes par la police malgré leurs déclarations.
Hongrie	Expertise médicale fondée sur un examen osseux et un examen pédiatrique.	La procédure médicale étant peu pratiquée en raison de son imprécision et de son coût, les déclarations des jeunes sont souvent prises en compte pour accorder une protection.
Italie	Expertise médicale, avec examen osseux, fondée sur la méthode de Greulich et Pyle.	Examen généralement effectué par un personnel médical pas toujours qualifié et ne se fondant sur aucune autre considération. La marge d'erreur n'est pratiquement jamais indiquée.
Roumanie	Expertise médicale.	L'accord écrit du jeune et de son représentant est obligatoire, mais le jeune est considéré comme adulte en cas de refus. La marge d'erreur n'est pas prise en considération.
Grande-Bretagne	Évaluation fondée sur la situation du jeune et son récit, à partir des critères déterminés dans un jugement de 2003 (Merton). Un examen médical peut être mené, mais il ne constitue qu'un élément d'information dans une évaluation globale. L'évaluation est menée par le travailleur social en charge de l'enfant.	Le bénéfice du doute est accordé mais les autorités peuvent considérer qu'un jeune est adulte sans le soumettre à une procédure de détermination de l'âge. Ensuite, la procédure de détermination repose entièrement sur l'appréciation des travailleurs sociaux, ce qui peut créer des conflits d'intérêts. Une contestation est possible devant les tribunaux.
Suède	Évaluation par le Bureau des migrations, sur la base d'un entretien qui peut être complété par un examen médical.	Bénéfice du doute accordé au jeune en cas d'examen médical. Décision prise par un officier du Bureau des migrations, sans possibilité de recours, ce qui peut créer un conflit d'intérêt.

La plupart des pays déterminent l'âge en se fondant principalement sur une expertise médicale (Espagne, France, Italie, Roumanie), tandis que d'autres ont établi des procédures prenant également en compte le récit du jeune et sa situation (Grande Bretagne, Suède). Enfin, certains pays ne se fondent pas en pratique sur l'examen médical pourtant prévu par la loi, que ce soit au bénéfice (Hongrie) ou au détriment (Grèce) du jeune.

1. Une détermination de l'âge principalement fondée sur une expertise médicale : Espagne, France, Italie, Roumanie

Dans les pays fondant principalement la détermination de l'âge des jeunes sur un examen médical, c'est la méthode dite de Greulich et Pyle qui est utilisée. Il convient donc de présenter brièvement cette méthode.

La détermination de l'âge selon l'atlas de Greulich & Pyle

William Walter Greulich et Sarah Idell Pyle sont deux scientifiques américains ayant établi un atlas de référence comportant des radiographies de la main gauche et du poignet de plusieurs filles et garçons répartis en plusieurs tranches d'âge³⁸⁴. Cet atlas de référence a été établi entre 1931 et 1942 sur des enfants américains d'origine caucasienne³⁸⁵. La méthode dite « méthode de Greulich & Pyle » consiste donc à comparer les radiographies des mains ou poignets des enfants à cet atlas afin d'évaluer leur âge.

D'évidence, la comparaison du développement osseux d'un enfant nord américain des années 1930 avec celui d'un jeune d'aujourd'hui originaire d'Afrique ou d'Asie paraît peu pertinente³⁸⁶. Indépendamment de l'origine géographique, il est également admis que cette méthode permet d'apprécier avec une bonne approximation l'âge d'un enfant avant 16 ans mais elle ne permet pas de distinction nette pour les mineurs de plus de 16 ans³⁸⁷.

En **Espagne**, les mineurs dont l'âge est contesté sont amenés dans les hôpitaux publics où une radiographie de leur poignet est effectuée. Les résultats, fondés sur la méthode de Greulich & Pyle, sont délivrés par un personnel médical qui n'a pas connaissance de l'utilisation qui en sera faite et de l'impact qu'ils peuvent avoir. Bien que le Parquet ait conseillé de prendre en compte l'âge minimum de la tranche d'âge indiquée par le service médical, c'est souvent l'âge maximum qui est considéré en pratique.

En **France** une expertise de détermination de l'âge a lieu sur réquisition du Parquet en cas de doute sur l'âge d'un mineur. Le parquet peut être saisi à tout moment, à l'arrivée aux frontières comme au cours d'une prise en charge.

³⁸⁴ GREULICH W.W., PYLE S.I., *Radiographic atlas of skeletal development of the hand and wrist*, Stanford University Press, 1959.

³⁸⁵ RODRIGUEZ Caroline, *Validation externe des modèles estimatifs de l'âge utilisant les 3^{ème} molaires*, Université Henri Poincaré Nancy 1, Thèse, 2009, p. 19. http://www.scd.uhp-nancy.fr/docnum/SCDPHA_TD_2009_RODRIGUEZ_CAROLINE.pdf (visité le 15.09.2010)

³⁸⁶ Voir par exemple CHAUMOITRE, LAMTALI, BAALI, DUTOIR, BOETSCH, GAREL, PANUEL, « Estimation de l'âge osseux par l'atlas de Greulich et Pyle : comparaison de 3 échantillons contemporains d'origine géographique différente », *Journal de Radiologie*, Volume 88, Issue 10, October 2007, Page 1376 ; LEWIS, LAVY, HARRISON, « Delay in skeletal maturity in Malawian children », *The journal of bones & joint surgery* » p. 732 - <http://web.jbjs.org.uk/cgi/reprint/84-B/5/732.pdf> (visité le 19.08.2010)

³⁸⁷ V. par exemple ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE, « La fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés », *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*, 2007, n°1, 139-142.France.

Généralement, une radiographie du poignet est pratiquée et interprétée suivant la méthode de Greulich et Pyle. Elle est parfois complétée par un examen clinique, lors duquel un médecin relève les mensurations, la maturité pubertaire et le développement dentaire du jeune. D'après l'article L371-1 du Code Civil, le consentement du mineur est indispensable pour cette évaluation. Il est toutefois rarement demandé en pratique. Le problème du consentement du mineur est cependant complexe, car, dans la mesure où sa santé est en jeu, il s'agit d'une prérogative de l'autorité parentale.

En pratique, le Parquet fonde sa décision sur les résultats de cet examen, sans considérer les documents d'état civil mis en doute ou les déclarations de l'enfant. Les acteurs de la protection de l'enfance déplorent en particulier que cette évaluation soit appliquée aux mineurs présentant un document prouvant leur identité, en dépit des textes qui reconnaissent la valeur des actes d'état civil étrangers³⁸⁸.

Le recours à cette méthode de détermination de l'âge est extrêmement hétérogène suivant les départements et les tribunaux. Certains demandent systématiquement un examen médical, d'autres ont presque abandonné cette pratique, d'autres enfin en font un usage « raisonné ». De même, les pratiques médicales ne sont pas harmonisées, et aucun protocole déontologique national ne définit de règles pour le déroulement et l'interprétation des examens.

Des institutions nationales ont dénoncé à plusieurs reprises le recours à la méthode médicale de détermination de l'âge, en particulier au regard des imprécisions de la méthode de Greulich et Pyle³⁸⁹. Le recours par la France à l'examen osseux est aussi un motif de préoccupation relevé par le Comité des droits de l'enfant dans ses Observations finales de 2009³⁹⁰.

En **Italie**, la situation est très similaire à ce qui se pratique en France. Alors qu'environ 75 % des mineurs sont dépourvus de papiers d'identité³⁹¹, la détermination de l'âge est fondée sur le seul examen osseux prenant pour référence la méthode de Greulich et Pyle. A la frontière comme sur le territoire, les autorités accompagnent le jeune auprès de la structure hospitalière la plus proche pour procéder à l'examen médical. Une circulaire du ministère de l'Intérieur de 2007³⁹² a précisé que le jeune doit bénéficier d'une présomption de minorité, ce qui implique de prendre en compte en sa faveur la marge d'erreur d'environ 2 ans inhérente à la méthode de Greulich et Pyle. Ce texte précise également que le jeune doit être pris en charge en tant que mineur dans l'attente des résultats de l'expertise médicale. Le droit italien précise en outre que le refus de se soumettre à cette visite médicale ne constitue pas un motif empêchant d'accueillir la demande d'asile ni l'adoption de la décision.³⁹³

Dans la pratique, le mineur se retrouve souvent seul au cours de cette procédure de détermination de l'âge, sans l'aide d'un interprète ou de toute autre personne qui pourrait faire valoir ses intérêts personnels. La vérification de l'âge est effectuée par un personnel médical généralement non qualifié

³⁸⁸ Code civil, article 47

³⁸⁹ CONSEIL CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE, *Avis n°88, Sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, 23 juin 2005. ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE, *Op. cit.* (note 387)

³⁹⁰ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Op. cit.* (note 59)

³⁹¹ Données portant sur le premier semestre 2010, transmises par le Comité en juin 2010, *Op. cit.* (note 26)

³⁹² Circulaire Prot. 17272/7 du 9 juillet 2007

³⁹³ Ar. 19 point 2 du décret n° 25

et ne disposant d'aucune connaissance de l'environnement culturel et de la situation du mineur. Les organisations qui opèrent dans ce secteur constatent que la vérification se base souvent sur un seul examen médical, que la marge d'erreur n'est pratiquement jamais indiquée, qu'aucune copie du certificat n'est en général délivrée au mineur et que le jeune n'est pas traité comme un mineur dans l'attente des résultats. De plus, le mineur n'est pas informé des possibilités de recours dont il dispose pour contester les résultats des examens. Les acteurs impliqués dans ce domaine observent également que certaines *questura* (commissariat central) qui considèrent que la vérification sommaire par radiographie peu respectueuse des droits du mineur se contentent d'une visite chez un généraliste pour connaître l'âge du jeune³⁹⁴. Les adolescents, surtout après 17 ans, ne sont pas soumis à cette vérification et sont généralement considérés comme adultes.

La loi italienne ne prévoit aucune disposition encadrant cette démarche de détermination de l'âge pour les mineurs étrangers, qui est uniquement prévue dans le cadre d'une procédure pénale³⁹⁵.

En **Roumanie**, le processus de détermination de l'âge est mentionné dans la loi relative à l'asile³⁹⁶. En cas de doute sur l'âge d'un mineur, l'Office roumain de l'immigration peut demander à procéder à un examen médico-légal de détermination de l'âge. L'accord écrit du mineur et de son représentant légal est requis pour procéder à cet examen, mais le jeune sera considéré comme adulte en cas de refus. En 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies s'est montré préoccupé dans ses observations finales à la Roumanie par le fait que « *l'organisme chargé d'évaluer l'âge des enfants non accompagnés opère sans tenir compte de possibles marges d'erreur* »³⁹⁷. Le Comité a ainsi recommandé aux autorités roumaines « *d'appliquer le bénéfice du doute concernant l'évaluation de l'âge* »³⁹⁸.

2. Une détermination de l'âge prenant en compte le récit et la situation du jeune : Grande Bretagne, Suède

En **Grande Bretagne**, la politique des autorités matière de détermination de l'âge est d'accorder au jeune dont l'identité est contestée le bénéfice du doute, sauf si son « *apparence physique et/ou son comportement suggère fortement qu'il est âgé de 18 ans ou plus* »³⁹⁹. Dans ce cas, le jeune devient un *age-disputed case*, c'est-à-dire que sa minorité est contestée. Il entre dans une procédure qui vise à déterminer son âge. Les jeunes dont l'âge est contesté constituent une part très importante des migrants qui se déclarent mineurs auprès des autorités. En 2009, sur 3990 jeunes demandeurs d'asile se présentant comme mineurs, 1000 ont été soupçonnés d'être majeurs et sont devenus des « *age-disputed cases* », soit une proportion de 25%.

³⁹⁴ CIR, UNIVERSO RIFUGIATI : de la persécution à la protection. Mineurs étrangers isolés demandeurs d'asile, 2008, p. 16 et suivantes

³⁹⁵ D.P.R. 488/88, article 41

³⁹⁶ Loi n° 122/2006 sur l'asile, article 8

³⁹⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales : Roumanie, *Op. Cit.* (note 179), §80

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ UK BORDER AGENCY, *Asylum process guidance – Special cases : Assessing age*, www.ukba.homeoffice.gov.uk, consulté en mai 2010. Ces directives indiquent également dans quelles conditions un acte d'état civil étranger peut être considéré comme attestant de l'âge d'un jeune.

Cependant, les autorités peuvent considérer directement qu'un jeune est adulte, au sujet d'un jeune se prétendant mineur, si « *son apparence physique et/ou son comportement suggère très fortement que son âge est significativement supérieur à 18 ans* »⁴⁰⁰. La première estimation de l'âge est donc laissée à la seule appréciation des agents de l'UKBA lors de leur première rencontre avec le jeune, que ce soit à la frontière ou dans une unité dédiée à la demande d'asile sur le territoire. D'après certains rapports publiés par des chercheurs ou des associations, les agents d'immigration auraient tendance à s'appuyer fortement sur l'apparence physique du jeune pour évaluer sa minorité⁴⁰¹. Si certains majeurs ont effectivement tendance à se prétendre plus jeunes qu'ils ne le sont réellement, il semble qu'une grande partie des personnes considérées d'emblée comme des adultes s'avèrent finalement être des enfants⁴⁰².

Dans le cas d'une contestation de la minorité, le jeune doit être référé à une autorité locale pour qu'une expertise d'âge complète puisse avoir lieu⁴⁰³. C'est un travailleur social de l'autorité locale qui procède à l'expertise. Le résultat de cette évaluation fait généralement foi auprès du Home Office, sauf en cas de non-respect de consignes minimales, par exemple si des documents montrant que le jeune est majeur n'ont pas été pris en compte. Il arrive qu'un jeune déclaré majeur par une autorité locale se tourne vers une deuxième municipalité pour demander une nouvelle expertise d'âge ; celle-ci peut procéder à l'évaluation mais doit théoriquement tenir compte des conclusions de la première autorité locale.

Les autorités ne présentent pas de données statistiques sur les résultats des évaluations de l'âge. Cependant, l'expérience des acteurs de terrain permet d'établir des estimations. Sur une période de trois mois, parmi 396 jeunes suivis par une ONG et dont la minorité était contestée, 42% ont été reconnus mineurs à la suite d'une expertise d'âge, et 32% étaient encore en attente d'un résultat à la fin de la période prise en compte⁴⁰⁴.

Un jugement impliquant la localité de Merton permit d'établir, en 2003, des critères pour qu'une expertise d'âge puisse être considérée comme fiable⁴⁰⁵. Une décision est donc « conforme aux critères de Merton » quand elle est prise par les services sociaux à partir de leur propre expertise et non à partir de l'estimation de l'Agence des frontières ; elle ne peut être déterminée sur la seule base de l'apparence physique du jeune, mais doit se fonder sur une évaluation complète incluant un entretien individuel et tenant compte des expériences et du passé du demandeur (histoire familiale, scolarisation, activités récentes). L'évaluation doit être conduite par des travailleurs sociaux expérimentés dans des conditions qui garantissent une décision juste ; en cas de refus de la minorité, leur décision doit être justifiée.

En pratique, les autorités locales recourent à différentes méthodes. En plus de l'entretien individuel, certaines s'appuient sur des documents fournis par le jeune, d'autres ont recours à un examen médical (une radiographie dentaire interprétée par un spécialiste ou un examen clinique). Les

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ CRAWLEY H., LESTER T., *No place for a child, Children in Immigration Detention in the UK – Impacts, Alternatives and Safeguards*, Save The Children, 2005.

⁴⁰² *Ibid.*. L'auteure cite une enquête menée dans le centre de détention d'Oakington dans lequel 60% des jeunes dont la minorité était contestée se sont révélés être des enfants.

⁴⁰³ En pratique, il semble que certains jeunes ne soient pas orientés vers une autorité locale et ne disposent donc pas de la possibilité de voir leur âge évalué. Ils restent alors considérés comme des adultes sans avoir les moyens de prouver leur minorité.

⁴⁰⁴ Contact avec le British Refugee Council, 25/05/2010, à propos d'une estimation du London Children's Panel entre septembre et novembre 2008.

⁴⁰⁵ *R&B v London borough of Merton*, 2003, EWHC 1689 (Admin), 4 All ER 280.

examens médicaux ont été, dans le passé, utilisés pour contester les évaluations des travailleurs sociaux. Mais un jugement de mai 2009⁴⁰⁶ a établi que ces examens ne sauraient avoir plus de poids que l'estimation d'un travailleur social expérimenté. Ils constituent seulement un élément d'information qui doit être pris en compte dans l'évaluation globale de l'âge.

Tout en reconnaissant qu'ils constituent une réelle avancée, une étude sur l'application des critères de Merton a montré qu'ils « *encouragent les services sociaux à porter une attention disproportionnée à la crédibilité du récit du demandeur d'asile* »⁴⁰⁷, c'est-à-dire à se concentrer sur la cohérence du récit, de ses étapes et de ses dates, ce qui peut être préjudiciable aux jeunes s'ils sont mal informés ou traumatisés. En outre, la principale difficulté de la procédure de détermination de l'âge réside dans le fait qu'elle repose entièrement sur l'appréciation d'un travailleur social. D'une part, ces travailleurs manquent cruellement de formation et de soutien dans ce domaine. Plusieurs propositions ont été formulées dans le sens d'une décision qui serait menée de manière collective et pluridisciplinaire⁴⁰⁸. D'autre part, les travailleurs sociaux responsables de juger si un jeune est mineur ou non sont employés par une municipalité qui deviendra responsable de sa prise en charge si le jeune s'avère être un enfant. Il s'agit d'un potentiel conflit d'intérêts, car la prise en charge représente un poids financier que certaines municipalités peuvent chercher à contourner.

Deux évolutions sont en cours actuellement. D'une part, les autorités ont pour objectif d'augmenter le nombre d'évaluations de l'âge conduites *in situ*, directement dans les lieux où les jeunes entrent en contact avec les autorités (ports, aéroports ou unités de demande d'asile), au moment de leur arrivée, à partir de l'expertise de travailleurs sociaux dédiés. Cette mesure fait l'objet de critiques ; pour beaucoup d'observateurs, il n'est pas approprié de statuer aussi rapidement sur l'âge d'un jeune qui arrive souvent dans un état physique et psychologique précaire⁴⁰⁹. D'autre part, depuis une décision de la Cour suprême en novembre 2009, la décision finale sur l'âge d'un jeune appartient aux autorités judiciaires. Jusqu'alors, si une expertise était jugée illégale ou inappropriée, le tribunal demandait à l'autorité locale de revoir sa décision. Le jugement du novembre 2009 estime que si une plainte est déposée contre l'expertise conduite par l'autorité locale, les tribunaux examineront les éléments de l'affaire et trancheront eux-mêmes sur l'âge du jeune⁴¹⁰. Cependant, les effets de cette décision sur la pratique sont encore mal connus⁴¹¹.

En **Suède**, le Bureau des migrations peut procéder à une évaluation de l'âge en cas de doute⁴¹². Cette détermination se fonde d'abord sur un entretien dit « d'orientation » durant lequel l'officier du Bureau des migrations chargé de l'instruction du dossier rencontre le jeune se déclarant mineur. Il s'agit d'une estimation globale fondée sur différents éléments tels que l'histoire du jeune, son niveau de scolarisation, l'âge de ses frères et sœurs et de ses parents, mais, plus généralement, sur son apparence et son comportement. Cette évaluation de l'âge est en effet souvent qualifiée

⁴⁰⁶ *A v London borough of Croydon, WK v Kent borough Council 2009*, EWHC 939 (Admin), 8 may 2009.

⁴⁰⁷ CRAWLEY H., *op.cit.*(note 401)

⁴⁰⁸ *Ibid.* Le Défenseur des enfants plaide également pour une approche "holistique" de la détermination de l'âge, qui associe les travailleurs sociaux, des pédiatres et d'autres professionnels en contact avec le jeune. Contact avec un membre du bureau du Défenseur des enfants, 28/05/2010.

⁴⁰⁹ CRAWLEY H., *op.cit.*(note 401)

⁴¹⁰ *R v London Borough of Croydon and R v London Borough of Lambeth*, [2008] EWCA Civ 1445.

⁴¹¹ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°33*, avril 2010.

⁴¹² Seul le passeport est considéré comme une preuve suffisante permettant d'établir l'identité avec certitude, les autres documents étant au mieux considérés comme « pouvant rendre probable » l'identité alléguée par l'étranger.

d'« évaluation visuelle »⁴¹³. Si des informations complémentaires s'avèrent nécessaires, elles peuvent être recueillies auprès d'autres acteurs comme les municipalités qui, dans le système suédois, sont chargées de l'hébergement des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile. En recoupant ces différentes informations, l'officier en charge du dossier peut statuer sur l'âge du mineur.

Toutefois, si un doute subsiste à l'issue de cette procédure, l'officier peut demander une détermination médicale de l'âge. Cet examen nécessite en théorie l'accord du mineur⁴¹⁴. Il consiste en une radiographie du poignet et en une radiographie dentaire, interprétées par des médecins spécialistes. Aucun examen pédiatrique (taille, poids, développement pubertaire) n'est prévu, contrairement aux recommandations de l'Office national de la santé suédois. Le Bureau des migrations reconnaît toutefois officiellement que la marge d'erreur de l'examen osseux, pour les jeunes âgés de 17 à 18 ans, est de trois ans. Il demande donc que cette marge soit toujours interprétée au bénéfice du jeune, c'est-à-dire qu'un jeune ne soit déclaré majeur que si les deux radiographies lui donnent un âge de 21 ans ou plus⁴¹⁵.

L'âge qui est finalement attribué au jeune est indiqué à travers une note de service du Bureau des migrations. Celle-ci ne peut pas donner lieu à une contestation de la part du jeune. Cette absence de recours fait l'objet de critiques⁴¹⁶, tout comme le caractère arbitraire de la procédure de détermination de l'âge.

3. Une détermination par expertise médicale prévue par les textes mais rarement appliquée : Grèce, Hongrie

En **Grèce**, aucune procédure précise de détermination de l'âge n'est prévue par le droit national, qui prévoit cependant la possibilité de recourir à un examen médical sans apporter davantage de précision sur sa nature et ses modalités⁴¹⁷. En pratique, aucune procédure de détermination de l'âge n'est pratiquée et seuls les mineurs qui paraissent manifestement âgés de moins de 16 ans sont considérés comme des enfants à protéger. Les autres sont traités comme des adultes, sans possibilité de former un recours contre cette appréciation arbitraire des officiers gouvernementaux.

En **Hongrie**, le droit national prévoit également la conduite d'une expertise médicale en cas de doute sur la minorité d'un jeune demandeur d'asile sans apporter davantage de détails⁴¹⁸. En pratique cependant, il semble que le recours à l'examen médical de détermination de l'âge soit peu fréquent, comme en Grèce. Son manque de fiabilité pour les jeunes de 16 à 20 ans et son coût élevé

⁴¹³ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°32*, novembre 2009, et *Newsletter n°31*, juin 2009.

⁴¹⁴ Consignes du Bureau des migrations, citées dans SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Sweden country assessment*, 2003, p. 10.

⁴¹⁵ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°24*, mars 2006.

⁴¹⁶ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.* (note 25), à propos d'un reportage de la Sveriges Radio du 16/11/2009.

⁴¹⁷ Décret présidentiel 90/2008

⁴¹⁸ Loi LXXX de 2007 sur l'asile, §44.

tendent à limiter son usage. Toutefois, contrairement à la Grèce, l'absence d'examen médical est remplacée par le bénéfice du doute : le jeune est pris en charge selon ce qu'il a déclaré.

Quelques applications des procédures de détermination de l'âge d'un point de vue médical permettant cependant de décrire la pratique hongroise en la matière. Dans les faits, celle-ci consiste à pratiquer un double examen : d'une part un examen osseux, par une radiographie dentaire, d'autre part un examen pédiatrique, observant notamment le développement pubertaire. L'examen peut être conduit dans le centre d'accueil où sont hébergés les mineurs non accompagnés, à la demande de l'Office de l'immigration et de la nationalité ou du personnel du centre, mais aussi, si un doute sur la minorité d'un migrant émerge lors de son accès au territoire, directement à la frontière à la demande de la police. Le consentement du jeune ou, s'il n'a pas la capacité de le donner, de l'adulte désigné pour le représenter est un préalable nécessaire à la conduite de l'expertise d'âge. Dans le cas où un jeune n'accepte pas de se prêter à cette procédure, il se voit désigner un représentant légal provisoire mais est exclu du bénéfice de toutes les autres dispositions spéciales – et généralement favorables – qui s'appliquent aux mineurs dans les procédures liées à la demande d'asile.

Les experts du Hungarian Helsinki Committee soulignent plusieurs aspects problématiques de la conduite de cet examen. Ils s'interrogent en particulier sur l'indépendance des médecins sollicités par la police ou par l'Office de l'immigration et de la nationalité. Ils s'inquiètent également de ce que ces médecins considèrent l'expertise d'un point de vue strictement médical, n'impliquant pas de travailleurs sociaux ou de pédagogues, négligeant de prendre en compte des données culturelles ou des différences liées à l'origine des mineurs, venant de pays non-européens. Sur ce point, l'organisation rejoint le point de vue du Défenseur des droits hongrois qui regrette que les facteurs culturels et ethniques ne soient pas pris en compte dans les procédures d'expertise d'âge, critiquant sévèrement les méthodes pratiquées⁴¹⁹. Enfin, il semble que les autorités ne reconnaissent pas la marge d'erreur liée à l'examen de détermination de l'âge, ce qui ne permet pas que le bénéfice du doute soit accordé au jeune.

En 2009, le cas de cinq jeunes Somaliens déclarés majeurs à l'issue d'une expertise d'âge, et dont il a été reconnu par la suite qu'ils étaient probablement mineurs, a montré les limites de fiabilité de cet examen⁴²⁰. Inversement, plusieurs observateurs évoquent des cas de mineurs se prétendant majeurs dans le but d'accéder plus facilement au travail et d'exercer leurs droits sans que la présence d'un adulte responsable soit requise⁴²¹.

Ainsi, alors que la reconnaissance de la minorité constitue un enjeu majeur de la prise en charge des mineurs non accompagnés, cette problématique n'est envisagée dans l'essentiel des pays que d'un point de vue médical. Les imprécisions des méthodes actuellement connues devraient pourtant inciter les autorités nationales et les institutions européennes à mettre en place un protocole sur un autre fondement.

⁴¹⁹ HARASZTI K., *Report by the Parliamentary Commissioner for civil rights in case number AJB 7120/2009*, (traduction anglaise non officielle), janvier 2010, p. 10.

⁴²⁰ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°33*, op. cit.

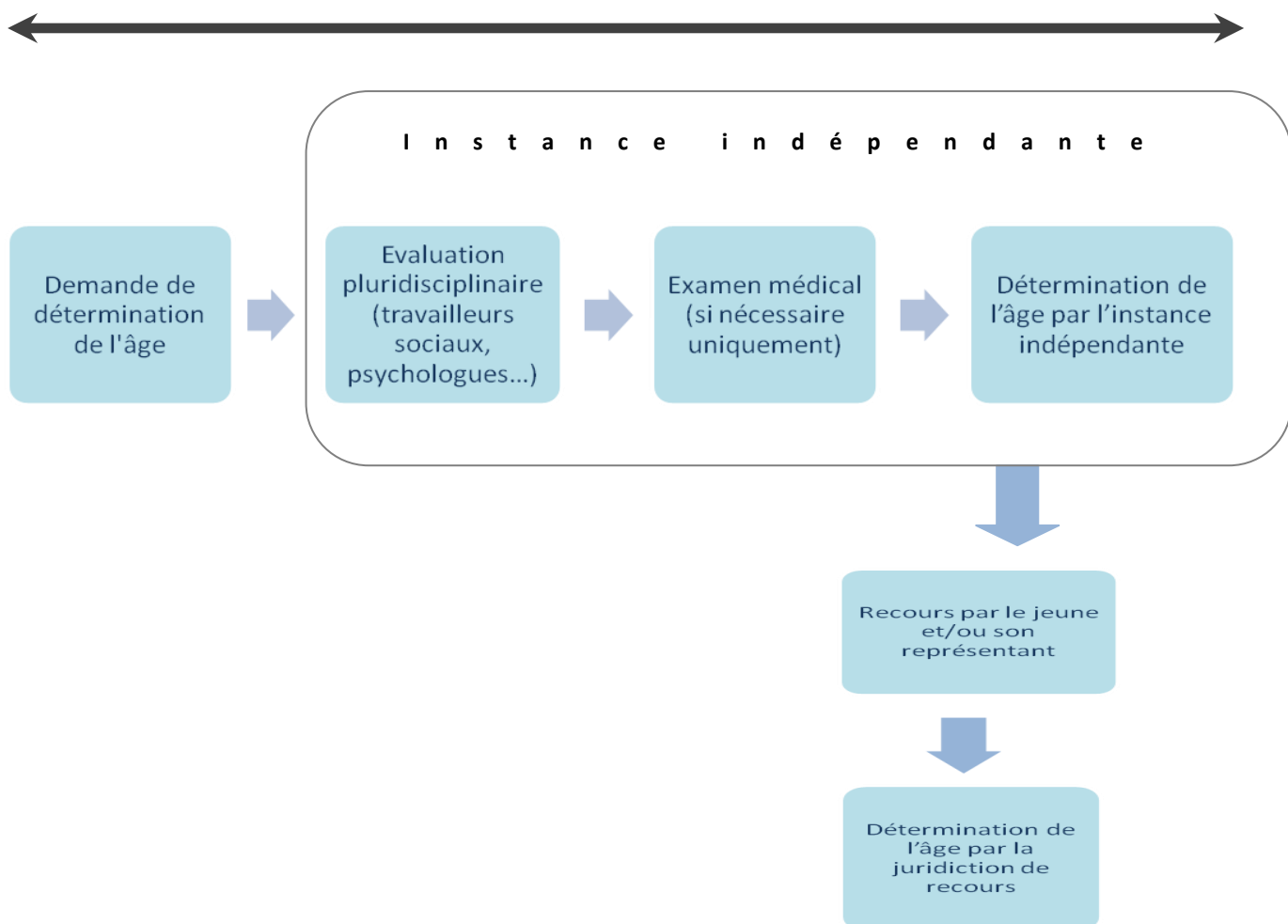
⁴²¹ Contact avec l'association Menedek, 16/04/ 2010.

Recommandation n°21 – DETERMINATION DE L'ÂGE

- Etablir un protocole de détermination de l'âge commun à tous les Etats de l'Union européenne. Ce protocole devrait prévoir une évaluation pluridisciplinaire menée au sein d'instances indépendantes du gouvernement et des autorités locales, composées de plusieurs acteurs complémentaires et formés sur ce sujet. Ces instances pourraient demander de procéder à un examen médical, avec le consentement du mineur uniquement, mais cet examen ne pourrait constituer qu'un élément parmi d'autres dans le processus de détermination de l'âge. Une possibilité de recours administratif et judiciaire, avec règlement du litige par le juge lui-même en dernier ressort, devrait être ouverte au jeune seul et à son représentant en cas de contestation sur l'âge attribué suite à la mise en œuvre du protocole. En tout état de cause, les principes de présomption de minorité et de bénéfice du doute devraient s'appliquer tout au long de la procédure de détermination de l'âge.

Procédure de détermination de l'âge respectueuse des droits de l'enfant

P r é s o m p t i o n d e m i n o r i t é – B é n é f i c e d u d o u t e



B. La mise en œuvre d'une représentation légale

Précision terminologique :

Voir page 55 sur la représentation légale lors de la demande d'asile

La reconnaissance de la minorité du jeune implique généralement qu'il ne dispose pas de la capacité juridique et est donc inapte à exercer certains droits et obligations. En l'absence de parents pouvant exercer l'autorité parentale, il est donc impératif de mettre en œuvre un dispositif de représentation légale afin de permettre la conclusion d'actes divers au nom de l'enfant ainsi que la participation de ce dernier à des procédures judiciaires. La Convention relative aux droits de l'enfant précise d'ailleurs que les Etats doivent garantir « *à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale* »⁴²².

Certains Etats ont prévu la désignation d'un représentant légal unique pour accompagner le mineur non accompagné (Espagne, Italie), tandis que plusieurs types de représentants se succèdent dans d'autres pays (France, Hongrie, Suède). Enfin, la représentation légale fait défaut dans deux pays étudiés (Grande Bretagne, Grèce).

1. Un représentant légal unique : Espagne, Italie, Roumanie

En **Espagne**, les régions qui prennent en charge les mineurs assurent également la tutelle sur ces jeunes de manière automatique. Concrètement c'est le responsable du centre d'accueil du mineur qui assure la responsabilité légale. Le rôle du représentant se résume à assurer les actes quotidiens ne pouvant être effectués par le mineur seul. Le représentant n'a pas pour rôle de veiller au bien être de l'enfant sur le long terme.

Lors des procédures judiciaires, le mineur peut recevoir une assistance juridique spécialisée de la part d'un avocat. Pendant les procédures de rapatriement, le mineur lui-même a le droit d'être entendu et peut s'opposer à la volonté de ceux qui exercent sa représentation légale⁴²³.

En **Italie**, le Comité pour les mineurs étrangers qui est informé de la présence d'un mineur peut communiquer cette information au juge des tutelles pour la nomination d'un tuteur. Cette demande peut également être formulée par le centre d'accueil du mineur, dans les 30 jours qui suivent son entrée dans le centre. Le juge des tutelles prend alors les mesures nécessaires pour l'ouverture d'une

⁴²² Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *Op. Cit.* (note 161), art. 12

⁴²³ Sur le rapatriement, voir *supra* partie II.C.

tutelle⁴²⁴. La nomination du tuteur doit avoir lieu dans le délai le plus court possible, et le mineur de plus de 16 ans doit être entendu à ce sujet⁴²⁵. Les conditions légales d'ouverture d'une tutelle sont réunies puisque le Code civil exige qu'elle soit ouverte lorsque l'exercice de l'autorité parentale est inexistant ou impossible.

La demande peut aussi être formulée dans le cadre d'une demande d'asile : les autorités de police suspendent la procédure et saisissent le juge des tutelles qui nomme alors un tuteur dans les 48 heures. Ce dernier est seul compétent pour réactiver la procédure d'asile suspendue.

En cas de conflit entre le mineur et son tuteur, c'est le « protuteur » qui prendra soin de ses intérêts⁴²⁶. Si ce dernier se trouve lui aussi en situation d'opposition avec les intérêts du mineur, le juge des tutelles nomme un « curateur spécial »

Des pratiques hétérogènes persistent dans les cas où le mineur est en attente de nomination d'un tuteur. En Sicile par exemple, certaines *questura* ne délivrent pas de permis de séjour aux mineurs en l'absence ou dans l'attente d'une tutelle ce qui les empêche de jouir d'un certain nombre de leurs droits⁴²⁷.

En **Roumanie**, un représentant légal est généralement nommé dans les 2-3 jours suivant la demande, par l'Autorité de représentation, en commission avec l'Office roumain pour les migrations et les ONG. Cette demande de désignation a généralement lieu suite à la formulation d'une demande d'asile. Celle-ci est suspendue jusqu'à la nomination du représentant. La loi prévoit que ce représentant soit issu de la Direction générale de la protection de l'enfance et qu'il travaille donc pour le gouvernement⁴²⁸.

Le représentant assiste le mineur tout au long de sa demande d'asile, ainsi que lors du processus de détermination de l'âge. La limitation de ce mandat a fait l'objet de critiques, les enfants faisant régulièrement part de la nécessité d'être assisté d'une personne pour défendre l'ensemble de leurs droits (et non seulement dans le cadre de la demande d'asile) tandis que les représentants légaux assurent faire leur travail en accord avec le cadre législatif qui n'est pas clair quant à l'étendue précise du mandat mais semble limité à la demande d'asile.

⁴²⁴ Voir l'art.28, point 1 du décret de qualification 25172007

⁴²⁵ Art.346 et 348 du code civil

⁴²⁶ Selon l'art. 360 du Code civil « le protuteur représente le mineur dans les cas où l'intérêt de ce dernier est en opposition avec l'intérêt du tuteur. Si le protuteur se trouve lui aussi en opposition d'intérêts avec le mineur, le juge des tutelles nomme un curateur spécial ».

⁴²⁷ Save The Children, L'accueil des mineurs qui arrivent par la mer. Rapport final de monitoring de la communauté de logement pour les mineurs en Sicile. Projet « Praesidium III », Avril 2009, p.18.

⁴²⁸ Loi 227/2004 ; loi 122/2006

2. Une succession de plusieurs représentants légaux : France, Hongrie, Suède

En **France**, le Code civil prévoit qu'il puisse être suppléé à l'absence des parents par la mise en place d'une représentation légale. Deux types de mesures permettent cette représentation : la tutelle et la délégation d'autorité parentale. La tutelle s'exerce lorsque les parents « *se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale* »⁴²⁹. La délégation de l'autorité parentale est prévue « *si les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale* »⁴³⁰. Pour ces deux procédures, c'est le juge des tutelles qui est compétent. Il peut être saisi par le juge des enfants, par le Parquet ou par les services de l'Aide sociale à l'enfance. Lorsque le mineur ne dispose d'aucun référent familial en France, le juge attribue la tutelle aux services départementaux de protection de l'enfance auxquels le jeune est confié⁴³¹. Dans le cas contraire, le juge réunit et préside un Conseil de famille, qui rassemble quatre à six membres de la famille ou proches du mineur (« amis, voisins ou toutes autres personnes qui semblent pouvoir s'intéresser à l'enfant »)⁴³². Le Conseil de famille désigne un tuteur, qui pourra accomplir tous les actes de la vie quotidienne en faveur du mineur. La délégation d'autorité parentale peut également se faire au profit d'un « tiers digne de confiance ».

Le tuteur nommé pour pallier à l'incapacité des parents du mineur d'exercer leur autorité dispose de l'autorité parentale. Il possède donc les compétences suffisantes pour que toutes les mesures nécessaires puissent être prises pour l'avenir de l'enfant, par exemple concernant sa demande d'asile, l'acquisition de la nationalité française, la préparation d'un projet de vie. Ce mandat permet d'assurer une véritable protection au mineur. Il en va de même d'une mesure de délégation de l'autorité parentale.

En pratique, il arrive que les juges refusent de mettre en place une mesure de tutelle si l'état civil de l'enfant n'est pas clairement établi, ou si l'enfant peut entrer en contact avec ses parents, c'est-à-dire s'ils ne sont pas morts ou disparus. Dans ce cas, soit le juge ordonne une délégation d'autorité parentale, soit il refuse simplement de se saisir et le mineur peut rester sans représentant légal pendant plusieurs mois, voire jusqu'à sa majorité. La procédure de désignation d'un représentant légal, si elle est établie en droit, reste donc fluctuante dans sa mise en œuvre pour le cas spécifique des mineurs non accompagnés. Elle demande par ailleurs des délais très longs en raison de l'engorgement des tribunaux.

Par ailleurs, une loi de 2002⁴³³ a prévu deux dispositions visant à pallier à l'absence de représentant légal pour deux situations précises : la demande d'asile⁴³⁴ et les procédures liées à l'accès au territoire. Ces représentants sont tous deux nommés « administrateurs *ad hoc* » mais leur rôle est limité et distinct : l'un n'assiste le mineur que pendant sa procédure de demande d'asile et l'autre uniquement lors de son placement en zone d'attente à son arrivée sur le territoire. Leur nomination ne résout donc pas le problème plus large de l'attribution de l'autorité parentale. Ils sont nommés à

⁴²⁹ Code civil, art 390

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ On parle alors de tutelle d'Etat. Article 433 du Code civil.

⁴³² Articles 407, 408 et 409 du Code civil.

⁴³³ Loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, (NOR : JUSX0104902L), art. 17

⁴³⁴ Sur la représentation légale lors de la demande d'asile, voir *supra* partie III.A.

partir de listes distinctes auprès du tribunal, mais les conditions pour y figurer sont les mêmes⁴³⁵ : être âgé de trente ans au moins et de soixante-dix ans au plus et s'être signalé « depuis un temps suffisant », par son intérêt et sa compétence pour les questions de l'enfance. D'autres critères concernent la résidence (qui doit se trouver dans le secteur du tribunal compétent) et la moralité (n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation pénale ou sanction) mais aucune compétence en droit des étrangers n'est exigée, alors que les missions qui lui sont attribuées requièrent une certaine compréhension des procédures appliquées. Les obstacles à l'exercice plein et effectif de ce mandat tiennent aussi à des difficultés matérielles, en particulier à la faiblesse de la rémunération attribuée. En effet, celle-ci peut décourager ou empêcher l'administrateur *ad hoc* d'intervenir lorsqu'une procédure est longue et complexe, dans la mesure où la somme allouée ne suffit pas à couvrir tous ses frais. Ainsi, la représentation par un administrateur *ad hoc* demeure précaire et marquée par de nombreuses défaillances⁴³⁶.

En **Hongrie**, la représentation légale des mineurs non accompagnés est assurée en deux temps : dans un premier temps, un représentant légal provisoire est désigné pour représenter le jeune dans les procédures spécifiques liées à sa demande d'asile ; dans un second temps, un tuteur permanent est nommé pour assurer la représentation et le bien-être du jeune admis au séjour jusqu'à sa majorité.

Suite au processus de représentation légale pendant la demande d'asile⁴³⁷, un tuteur doit être nommé par les services de protection de l'enfance pour tout mineur non accompagné ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Dans l'attente d'un tuteur permanent, le directeur du centre dédié à l'accueil des mineurs non accompagnés peut exercer ce rôle pendant quelques mois. Un tuteur professionnel prend ensuite le relais. En pratique, tous les enfants bénéficiant d'une protection internationale se voient effectivement attribuer un tuteur⁴³⁸.

Les tuteurs désignés pour la représentation légale des enfants durant leur séjour en Hongrie ne sont pas recrutés selon des conditions spéciales ; ils dépendent des services de protection de l'enfance de droit commun et peuvent être nommés aussi bien pour un enfant hongrois que pour un mineur isolé étranger. Ils ne disposent donc pas forcément d'une expertise ou expérience en droit des étrangers et ces lacunes peuvent être préjudiciables à l'exercice de leur mandat. De plus, ils peuvent être responsables d'un nombre élevé de jeunes à la fois, jusqu'à 48. Ils sont en outre éloignés géographiquement du lieu de vie des mineurs non accompagnés (le plus souvent hébergés dans le centre de Bickse⁴³⁹) : en pratique, leurs interactions avec les jeunes sont donc limitées et les interlocuteurs de confiance des jeunes restent plutôt les membres du personnel du centre d'accueil.

⁴³⁵ Décret n°2003-841 du 2 septembre 2003 relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs *ad hoc*.

⁴³⁶ HUMAN RIGHTS WATCH, *Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, octobre 2009, p. 28. Sur l'administrateur *ad hoc* désigné pour la demande d'asile, voir *supra* partie III.A.

⁴³⁷ Voir *supra*, partie III.A.

⁴³⁸ Contact avec l'association Menedek, 16 avril 2010. Les rares exceptions qui ont été rapportées datent de 2007 : KOPITAR A., *op.cit.*, p.

12.

⁴³⁹ Voir *infra*, partie VI.A

En **Suède**, le système de représentation légale s'articule également en deux volets. Un premier représentant est désigné au mineur demandeur d'asile pour toute la durée de la procédure d'asile, mais son rôle consiste à veiller largement aux intérêts du mineur pendant cette période⁴⁴⁰. Puis, si le jeune est admis au séjour, un deuxième représentant, ayant plutôt le statut de tuteur, peut le relayer.

En effet si un mineur non accompagné se voit, à l'issue de sa demande d'asile, délivrer un permis de séjour permanent ou temporaire, le Comité des affaires sociales de la municipalité où il réside est chargé d'entamer les démarches pour qu'un tuteur lui soit désigné. La municipalité doit avertir le tribunal localement compétent pour qu'un gardien chargé d'assister le mineur dans sa vie quotidienne et dans ses projets à plus long terme soit nommé. En pratique, un second représentant légal et détenteur de l'autorité parentale relaie donc le premier. Toutefois, dans les cas où le mineur obtient son permis de séjour quelques mois seulement avant sa majorité, il est possible que le représentant temporaire désigné dans un premier temps demeure son représentant légal jusqu'à sa majorité, et donc qu'aucun tuteur ne soit nommé.

3. L'absence de véritable représentant légal : Grande Bretagne, Grèce

En **Grande Bretagne**, aucun dispositif de représentation légale en faveur des mineurs non accompagnés n'a été établi. Les autorités locales dans lesquelles résident les mineurs sont responsables de leur protection mais ne disposent pas de l'autorité parentale. Il s'agit d'une lacune importante, dans la vie quotidienne des mineurs non accompagnés ainsi que dans toutes les procédures administratives et juridiques auxquelles ils sont confrontés. Ils disposent en fait de différents interlocuteurs mais pas d'un véritable référent qui puisse s'assurer de leur bien-être et du respect de leurs droits.

A l'issue de la procédure d'asile, qui prévoit un dispositif d'accompagnement plutôt qu'une véritable représentation légale⁴⁴¹, si l'enfant se voit reconnaître le statut de réfugié ou un autre statut lui permettant de demeurer sur le territoire, aucune disposition n'existe pour qu'un tuteur puisse lui être désigné. Concrètement, jusqu'à sa majorité, l'enfant sera dépourvu de représentation légale et de personne susceptible d'exercer sur lui l'autorité parentale. La loi sur l'enfance contient un article qui permettrait aux services sociaux de disposer de l'autorité parentale sur le mineur⁴⁴², mais celui-ci n'est, en règle générale, pas applicable aux mineurs non accompagnés⁴⁴³, ce qui laisse ces derniers dépourvus de représentation légale.

L'absence de système de représentation légale des mineurs non accompagnés a suscité l'inquiétude du Comité des droits de l'enfant dans ses observations de 2008. Il recommandait à l'Etat partie « d'envisager de désigner des tuteurs pour les enfants non accompagnés demandeurs d'asile ou

⁴⁴⁰ Voir *supra*, partie III.A.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² Loi sur l'enfance (*Children Act*), 1989, §31.

⁴⁴³ D'après BHABHA J. et FINCH N., (*op.cit.*, note 292), il semblerait qu'une exception puisse théoriquement être faite pour les enfants victimes de traite. En pratique cependant, aucun enfant non accompagné ne bénéficie de l'article 31 de la loi sur l'enfance.

migrants »⁴⁴⁴. Un réseau regroupant des organisations non gouvernementales, le Consortium pour les enfants réfugiés, réclame au gouvernement la mise en place d'un système de représentation légale pour tous les enfants non accompagnés. Le Défenseur des enfants se positionne également en faveur de cette proposition⁴⁴⁵. Le gouvernement du Royaume-Uni indiquait toutefois, en 2009, qu'il « *n'envisageait pas la création d'un système de représentation légale pour les enfants non accompagnés* », soutenant que « *le rôle d'une telle personne n'est pas clair* »⁴⁴⁶.

Il faut toutefois souligner qu'une initiative a vu le jour en Ecosse⁴⁴⁷ pour que des représentants légaux soient attribués aux mineurs non accompagnés⁴⁴⁸.

En **Grèce**, une loi de 2007 a prévu d'étendre le fragile dispositif prévu pour la demande d'asile⁴⁴⁹ aux moments précédant cette demande⁴⁵⁰. Cette disposition est cependant interprétée restrictivement par les procureurs qui considèrent que leur seule obligation est de « *prendre les mesures nécessaires pour la désignation d'un représentant permanent* »⁴⁵¹, leur charge de travail ne permettant pas d'assurer le rôle de représentant. En pratique, dans les rares cas où les mineurs sont placés dans des services de protection, le service agit comme un représentant informel mais n'est pas représentant légal.

Recommandation n°22 – REPRESENTATION LEGALE

- ▶ Nommer sans délai un représentant légal unique pour toute personne se déclarant mineure ou identifiée comme telle. Ce représentant devrait être indépendant, formé spécifiquement à la problématique des mineurs non accompagnés, et disposer de conditions matérielles lui permettant de remplir pleinement ses missions.
- ▶ Mettre en place dans chacun des pays une instance indépendante visant à superviser et à évaluer les missions de ces représentants.

⁴⁴⁴ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord*. §71f.

⁴⁴⁵ Contact avec un membre du bureau du Défenseur des enfants, 28/05/2010.

⁴⁴⁶ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°31*, mai 2009.

⁴⁴⁷ Le cadre juridique du Royaume-Uni prévoit, globalement, que la politique d'immigration et d'asile soit commune à l'Irlande du Nord et à la Grande-Bretagne (Angleterre, Ecosse et Pays de Galles), mais que la politique sociale et notamment la prise en charge des mineurs non accompagnés soit déléguée aux instances de décision anglaise, écossaise, galloise et irlandaise. Cela explique que les systèmes de prise en charge puissent différer ; dans le cas présent, l'Ecosse définit son propre système de représentation légale des mineurs non accompagnés.

⁴⁴⁸ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°33*, avril 2010, et "Help for child asylum seekers", *Herald Scotland*, 09/06/2010. Le projet serait mené par deux associations, le Scottish Refugee Council et Aberlour Child Care Trust.

⁴⁴⁹ Voir *supra*, partie III.A.

⁴⁵⁰ UNHCR, *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, Avril 2008, p. 7

⁴⁵¹ *Ibid.*

VI. La prise en charge et l'intégration sur le territoire

Séparés de leurs parents et donc privés de soutien éducatif et matériel, les mineurs non accompagnés peuvent généralement bénéficier d'une protection sociale au sein des Etats membres. Comme les autres enfants, ils doivent aussi se voir reconnaître un droit à l'éducation et à la formation professionnelle, ainsi qu'un accès aux soins.

A. La protection sociale

1. Les différents modèles d'accueil des mineurs non accompagnés

Alors que la Convention relative aux droits de l'enfant dispose que « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État* »⁴⁵², la mise en œuvre de ce droit par les Etats demeure marquée par d'importantes disparités qui peuvent parfois en affecter l'effectivité.

⁴⁵² Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, *op. cit.*, (note 161), art. 20

Tableau 9 – Aperçu de la protection sociale dont peuvent bénéficier les mineurs non accompagnés

	Protection sociale proposée	Remarques
Espagne	Les communautés autonomes (régions) sont compétentes pour protéger les mineurs qui se trouvent sur leur territoire.	Le type d'accueil proposé dépend du nombre de mineurs accueillis. Si celui-ci est important, l'accueil peut se diviser jusqu'à trois lieux successifs : centre de premier accueil, centre de séjour moyen, centre stable. Il existe des centres spécifiquement dédiés aux mineurs non accompagnés, gérés par des ONG.
France	La prise en charge est assurée par les services départementaux de protection de l'enfance, suite à une décision judiciaire dans le cadre de l'enfance en danger.	Les mineurs arrivant en zone d'attente ont des difficultés à accéder au système de protection. Sur le territoire, l'accès à la protection et les dispositifs mis en place sont très variables selon les départements.
Grèce	Seuls les rares mineurs demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'une protection sociale.	Le nombre de places d'accueil pour les mineurs demandeurs d'asile est très limité.
Hongrie	Dès leur arrivée, les mineurs non accompagnés sont orientés vers un centre d'accueil qui leur est dédié. Ils bénéficient ensuite du système de protection de l'enfance hongrois en tant qu'enfant « privés des soins de leurs parents ou d'autres membres de leur famille ».	Deux centres accueillent l'ensemble des mineurs non accompagnés, l'un dédié aux demandeurs d'asile et l'autre aux mineurs réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire.
Italie	Sur la base du droit commun de la protection de l'enfance, les mineurs sont d'abord placés dans un lieu sûr en cas d'urgence particulière de protection, avant d'intégrer le système d'accueil. Ce dernier distingue le premier accueil, qui permet l'évaluation et fixe la période initiale de prise en charge, et le second accueil où un parcours individualisé d'intégration est mis en œuvre.	Les structures de premier et de second accueil sont gérées par les municipalités italiennes.
Roumanie	Après un placement provisoire permettant d'évaluer la situation du jeune, celui-ci est placé, conformément au système roumain de droit commun de protection de l'enfance.	
Grande-Bretagne	Dès qu'ils sont repérés par les autorités, les mineurs non accompagnés sont référés à une municipalité pour bénéficier d'une protection sociale de droit commun.	Le niveau de protection varie selon le fondement légal de la prise en charge, celle-ci pouvant s'appuyer sur deux articles de la loi sur l'enfance.
Suède	Les mineurs non accompagnés bénéficient d'une protection de droit commun composée d'un premier accueil suivi d'une prise en charge durable.	Les centres de premier accueil sont spécifiquement dédiés aux mineurs non accompagnés. La responsabilité de l'accueil des mineurs non accompagnés repose sur les municipalités.

Alors que le cadre législatif qui permet la prise en charge des mineurs non accompagnés est généralement identique à celui qui concerne les mineurs nationaux nécessitant une protection sociale, on distingue plusieurs modèles d'accueil dans les huit pays étudiés. Certains pays ont prévu un accueil dans les mêmes conditions que le droit commun de la protection de l'enfance (Italie, Grèce, Roumanie, Grande Bretagne), tandis que d'autres ont établi une protection sociale comprenant des dispositifs spécifiques accueillant tout ou partie des mineurs non accompagnés (Espagne, France, Hongrie, Suède).

a. Un accueil de droit commun : Italie, Grèce, Roumanie, Grande Bretagne

En **Italie**, l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés se compose de deux phases, prévues dans le droit commun de la protection de l'enfance : premier accueil ou accueil d'urgence et second accueil.

Le premier accueil revêt une importance fondamentale dans la protection des mineurs non accompagnés, qui, à leur arrivée, se trouvent particulièrement exposés à de multiples risques tels que le viol, la violence et l'exploitation, surtout du fait qu'ils soient privés de leur environnement familial et d'une représentation légale. Ils doivent ainsi être placés dans un lieu sûr⁴⁵³.

La réglementation ne fait aucune distinction entre communauté de premier accueil et communauté de second accueil conformément au principe selon lequel le respect des normes minimales ne peut subir ni dérogation ni exceptions justifiées par le degré d'urgence de l'accueil ou par son caractère temporaire. Ces structures sont, dans les deux cas, gérées par les municipalités italiennes.

La durée de placement dans une structure d'urgence est limitée, de 30 à 120 jours maximum. Il s'agit principalement de mineurs de sexe masculin (87,1% du total) proches de la majorité, en provenance d'Afghanistan (19,6 %) ⁴⁵⁴. En ce qui concerne l'âge, ils ont pour la plupart entre 16 et 17 ans (environ 73% en 2008) ⁴⁵⁵

Les structures où sont placés les mineurs étrangers non accompagnés se divisent en plusieurs groupes : les structures publiques créées par la collectivité locale, les structures privées conventionnées avec lesquelles l'institution a un rapport privilégié réglementé par une convention, les structures privées que l'institution utilise en présence de situations nécessitant un accueil particulier ou pour faire face à des prescriptions spécifiques des organes de la justice des mineurs. La majorité des mineurs (79,45%) est accueilli en premier accueil dans des structures privées. C'est de ce type de structure que s'enfuit, comme on le constate, le plus grand nombre de mineurs (9,7%) contrairement à ce qui se passe dans les structures publiques. Au cours du parcours d'accueil, il peut arriver que le mineur ait la possibilité d'être confié à des parents ou à des compatriotes à la suite, bien entendu, d'une phase nécessaire de recueil d'informations, de documentation et d'évaluation dont se chargent les services sociaux ⁴⁵⁶.

Lors de cette phase de premier accueil, les mineurs non accompagnés sont signalés au procureur de la République auprès du tribunal des mineurs, au juge des tutelles et au Comité pour les Mineurs Etrangers ⁴⁵⁷ qui mettra en œuvre des enquêtes sur les pays d'origine et évaluera quel est l'intérêt supérieur du mineur en vue de proposer le rapatriement assisté ou le « non lieu à procéder au rapatriement ». Dans le cas où, une fois achevée la période de premier accueil, on n'a pas réussi à identifier des parents, on n'a pas organisé de rapatriement assisté et où aucune possibilité de vie

⁴⁵³ Art. 403 du Code civil

⁴⁵⁴ ANCI, Mineurs Etrangers Isolés, Troisième Rapport Anci, 2009, p.51.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p.49 à 55

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 60 à 64

⁴⁵⁷ A l'exception des mineurs isolés demandeurs d'asile qui ne sont pas signalés au Comité.

commune avec des compatriotes ou des Italiens n'est décidée, le mineur sera placé dans une structure de second accueil.

Un projet éducatif à long terme sera élaboré par les services sociaux au sein de ce dispositif qui pourra accueillir le jeune jusqu'à sa majorité. Il s'agit d'insérer le mineur dans des parcours d'alphabétisation, scolaires ou de travail, de les insérer dans des cours de formation, dans des activités socio-éducatives⁴⁵⁸. Au fil des ans, on a constaté une augmentation des placements en second accueil des mineurs qui proviennent principalement d'Afghanistan (15,3%), d'Égypte (11,7%) et d'Albanie (10,9%) et sont généralement proches de la majorité avec une catégorie comprise entre 16 et 17 ans qui constitue 76,7% des mineurs accueillis en 2008.

De 2006 à 2008, on constate une diminution de 8,3% du nombre de mineurs pris en charge, accueillis et placés dans des structures d'accueil d'urgence alors que le nombre de mineurs qui restent pour une période minimale d'un mois augmente de 4,2%. Cette dernière donnée démontre la meilleure capacité des services à « retenir » les mineurs et une meilleure efficacité des actions de protection et d'intégration.

Cependant, le système d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés présente encore d'importants points critiquables qui sont dus au manque de structures - ce qui entraîne une surpopulation dans les structures disponibles -, au manque de services de médiation culturelle, à l'insuffisance des informations juridiques ou encore au manque d'activités récréatives. On a également constaté que les agents intervenant dans les communautés de mineurs disposent rarement d'une formation appropriée alors qu'ils devraient connaître et être conscients de la situation des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent en Italie, des droits dont ces derniers disposent, des réglementations à appliquer. Ils devraient également disposer de compétences linguistiques, de techniques de communication appropriées et offrir une assistance juridique. Toutes ces raisons font que dans de nombreux cas, les mineurs, subissant une violation de leur droit à la protection, prennent leurs distances avec les communautés d'accueil⁴⁵⁹.

En vue d'une amélioration de cette prise en charge, un programme national de protection des mineurs non accompagnés géré par l'Association Nationale des Communes Italiennes (ANCI) a été institué en 2008 afin d'établir des procédures d'accueil et de protection permettant de garantir des services adéquates fondés sur des standards homogènes.

En **Grèce**, la problématique de l'accueil des mineurs non accompagnés est souvent mêlée à celle de l'accueil des mineurs demandeurs d'asile⁴⁶⁰, très peu d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection sociale indépendamment d'une demande d'asile. En 2008, le Ministre de la Santé recensait seulement 300 places occupées par des mineurs non accompagnés dans les services de protection du pays⁴⁶¹. Le HCR recensait lui 450 places disponibles pour ces jeunes en 2009, incluant les mineurs demandeurs d'asile⁴⁶², au sein de 8 centres de réception pour demandeurs d'asile. Il

⁴⁵⁸ EMN, European Migration Network, Italian National Contact Point, *Op. cit.* (note 124), p.22.

⁴⁵⁹ ANCI, Mineurs Etrangers Isolés. Troisième Rapport Anci, 2009, p.58.

⁴⁶⁰ Sur l'accueil des demandeurs d'asile, voir *supra* partie III.C.

⁴⁶¹ Human Rights Watch, *Greece : create open centers for migrant children*, 23 août 2009.

<http://www.hrw.org/en/news/2009/08/23/greece-create-open-centers-migrant-children>

⁴⁶² UNHCR, *UNHCR alarmed by detention of unaccompanied children in Lesbos, Greece*, 28 août 2009

pointait aussi le manque de moyens, de coordination et de personnel permettant d'accompagner le mineur du centre de détention au centre d'accueil, prolongeant de fait la période de détention. Il arrive cependant que les mineurs non accompagnés qui ne demandent pas l'asile soient exceptionnellement orientés vers des structures de protection de droit commun, comme ce fut le cas lors de l'opération médiatisée de démantèlement des camps du port de Patras en 2009.

En **Roumanie**, les mineurs non accompagnés entrent dans le cadre de la loi n° 272/2004 sur la protection et la promotion des droits de l'enfant, qui prévoit un système de protection destiné aux enfants sans considération de leur nationalité. Ces jeunes sont pris en charge par les institutions de protection de l'enfance de droit commun. Celles-ci mènent tout d'abord une évaluation de la situation du mineur et, en consultant celui-ci, l'orientent vers un dispositif de prise en charge. Il peut s'agir de la même structure que celle ayant accueilli le mineur lors de son évaluation. Les autorités locales sont compétentes pour cette prise en charge et prennent ces mesures par l'intermédiaire d'une « Commission pour la protection des enfants » présente dans chaque collectivité territoriale au sein du « service public du bien être de l'enfant ». La loi prévoit que les mesures de placement assurent une continuité dans l'éducation et du mineur ainsi que de son environnement religieux, ethnique, culturel et linguistique⁴⁶³.

En **Grande Bretagne**, les mineurs non accompagnés sont référés à une municipalité pour bénéficier d'une protection sociale de droit commun dès qu'ils sont repérés par les autorités.

Les mécanismes d'orientation vers le droit commun sont spécifiques : ce sont les autorités chargées de l'immigration qui alertent les autorités locales du besoin de protection de l'enfant. En outre, les autorités locales reçoivent une compensation financière de l'Etat pour la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Mais les mineurs étrangers sont protégés au titre de la législation de droit commun : leur prise en charge est en effet réglée par deux articles de la loi de protection de l'enfance de 1989⁴⁶⁴, l'article 17 et l'article 20, qui représentent deux degrés distincts de protection.

Lorsqu'un enfant est référé à une autorité locale, ses besoins de protection sont évalués par un travailleur social au cours d'un premier entretien d'évaluation. C'est alors que le travailleur social décide si la prise en charge de l'enfant s'effectuera au titre de l'article 17 ou de l'article 20 de la loi sur l'enfance, selon le degré d'autonomie estimé du jeune.

L'article 17 garantit un niveau de protection minimal qui s'apparente le plus souvent à un soutien financier pour des jeunes jugés proches de l'autonomie⁴⁶⁵. En pratique, les enfants soutenus au titre de cet article peuvent ne bénéficier que d'une aide financière pour l'hébergement et l'alimentation. Ils peuvent être logés dans des hôtels ou des chambres de *bed and breakfast*. Les autorités locales peuvent aussi déléguer à des tiers le soin d'héberger et de nourrir ces enfants. D'après une ONG,

⁴⁶³ Emergency Ordinance of Romanian government n° 26/1997

⁴⁶⁴ *Children Act*, 1989. Cette loi s'applique à l'Angleterre et au Pays de Galles seulement. Une législation similaire est en place en Ecosse.

⁴⁶⁵ Loi sur l'enfance (*Children Act*), 1989, §17-1.

« l'article 17 est conçu pour soutenir les enfants qui disposent déjà d'un adulte pouvant les prendre en charge (carer), et ne devrait pas être utilisé pour prendre en charge les enfants non accompagnés, qui ont des besoins plus importants »⁴⁶⁶.

L'article 20 prévoit un niveau de protection plus élevé⁴⁶⁷. Cet article induit en fait, pour les autorités locales, un devoir de prise en charge qui s'étend au-delà du simple hébergement. L'enfant protégé au titre de l'article 20 devient un enfant « pris en charge », ce qui lui confère des droits supplémentaires, notamment en matière de prolongation de la protection sociale après sa majorité. L'autorité locale se doit de prendre en compte tous les aspects de son bien-être, et l'enfant doit faire l'objet d'un suivi régulier par un travailleur social. Un programme de prise en charge individuel est élaboré.

Le niveau de protection auquel accèdent les mineurs non accompagnés constitue, en matière de prise en charge, l'une des principales préoccupations des acteurs impliqués dans la défense de ces enfants. Pour beaucoup d'entre eux, le contenu de l'article 17 paraît peu adapté à la situation des mineurs non accompagnés. Le rapport du European Migration Network publié en 2010 souligne que « la qualité de l'hébergement et de l'accompagnement peut varier considérablement en fonction des autorités locales et des choix de placement »⁴⁶⁸. En 2003, une circulaire du ministère de la Santé adressée aux autorités locales⁴⁶⁹ a précisé que la prise en charge des mineurs non accompagnés devait être décidée à l'issue d'une évaluation des besoins et que, pour la majorité d'entre eux, la protection au titre de l'article 20 était la solution la plus appropriée. La même année, plusieurs décisions de justice ont statué dans le même sens, rappelant aux municipalités que les mineurs non accompagnés remplissaient les critères de l'article 20, et devaient être traités en conséquence, à moins qu'ils ne forment le souhait inverse. Il semble cependant que de nombreuses autorités locales, peu désireuses de s'impliquer trop fortement dans la prise en charge des mineurs non accompagnés, continuent à leur appliquer l'article 17. Cette inquiétude a été soulevée par des universitaires⁴⁷⁰, mais aussi par les Défenseurs des enfants du Royaume-Uni dans leur rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant, en 2008⁴⁷¹. Il semble que les autorités locales aient tendance à offrir une prise en charge minimale lorsque l'enfant est âgé de plus de 16 ans, invoquant notamment une trop lourde charge financière, puisque le financement accordé par l'Etat diminue pour les jeunes de plus de 16 ans. Certaines autorités locales ont été jusqu'à interrompre la prise en charge des mineurs non accompagnés atteignant l'âge de 16 ans, ce qui contrevient au principe de protection des mineurs, à la loi et à l'intérêt supérieur de l'enfant⁴⁷².

L'autorité locale chargée de protéger l'enfant est généralement celle dans laquelle l'enfant a été repéré ; par conséquent, des municipalités comme celle de Croydon, où se trouve un bureau de demande d'asile qui reçoit 80% des demandes formulées sur le territoire, ou comme celle de Kent, qui se trouve à proximité du port de Douvres, sont particulièrement concernées par l'arrivée et donc par l'accueil des mineurs non accompagnés.

⁴⁶⁶ CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *op.cit.*, (note 290), p. 30.

⁴⁶⁷ Loi sur l'enfance (*Children Act*), 1989, §20-1.

⁴⁶⁸ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.*(note 6), p. 28.

⁴⁶⁹ DEPARTMENT OF HEALTH, *Local Authority Circular* (LAC) 13, 2 juin 2003. www.doh.gov.uk/publications/

⁴⁷⁰ BHABHA J., FINCH N., *op.cit.*, p. 80, et UK CHILDREN'S COMMISSIONERS, *Report to the UN Committee on the rights of the child*, juin 2008, §158.

⁴⁷¹ UK CHILDREN'S COMMISSIONERS, *op.cit.* (note 470),

⁴⁷² *Ibid.*

Le Refugee Council regrette que les mineurs non accompagnés aient tendance à être considérés comme un « fardeau »⁴⁷³ par les autorités locales chargées de les prendre en charge. Il souligne toutefois l'existence de bonnes pratiques, évoquant des exemples de projets visant à l'accompagnement, à l'accès aux soins psychologiques ou à une meilleure intégration, et rappelle que le « *cadre politique et juridique (...) permet, lorsque la volonté politique y est, une bonne prise en charge* ». C'est donc sur le plan de la pratique et en particulier de l'implication des autorités locales que se joue la qualité de la prise en charge des mineurs non accompagnés. Malgré ces lacunes, le système de protection des mineurs non accompagnés en Grande-Bretagne a souvent été qualifié d'exemplaire parce qu'il permet théoriquement à ces enfants d'accéder aux mêmes droits et dispositifs de protection que les nationaux.

b. Un accueil marqué par quelques dispositifs d'accueil spécifiques : Espagne, France, Suède, Hongrie

Dans certains pays, la prise en charge se fonde sur le même cadre légal que la protection des enfants nationaux mais elle est parfois (France) ou systématiquement (Espagne) mise en œuvre dans des centres spécifiquement dédiés à ce public.

En **Espagne**, ce sont les communautés autonomes qui sont compétentes pour déclarer l'état d'abandon d'un mineur qui se trouve sur leur territoire et adopter les mesures nécessaires afin d'assurer leur protection sur le fondement du droit commun. Plusieurs types de structure d'accueil sont proposés, selon le nombre de mineurs accueillis dans chaque communauté autonome. Si le nombre de mineurs est réduit, ils sont pris en charge dans un seul centre d'accueil de taille moyenne. Si le nombre des mineurs étrangers non accompagnés est élevé, l'accueil résidentiel est généralement effectué par plusieurs centres qui diffèrent par les objectifs de l'intervention réalisée avec les mineurs : les centres de premier accueil, les centres de séjour moyen et les centres stables. Si le nombre des mineurs étrangers non accompagnés augmente, le modèle de centre unique se transforme en un modèle de centres multiples avec des phases d'intervention différentes.

Ces centres accueillent exclusivement des mineurs non accompagnés. Ils sont gérés par des ONG dans le cadre d'accord signés avec les autorités, avec une équipe éducative pluridisciplinaire et multi culturelle⁴⁷⁴.

En **France**, les mineurs étrangers non accompagnés présents sur le territoire peuvent bénéficier d'une protection sociale, comme les autres mineurs français, au titre de l'enfance en danger. Ils relèvent donc du dispositif de protection de droit commun. La notion d'enfance en danger est ainsi définie par l'article 375 du Code civil : « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non*

⁴⁷³ DENNIS J., « L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile au Royaume-Uni », in FRANCE TERRE D'ASILE, *ProAsile, numéro spécial mineurs isolés étrangers*, n°20, novembre 2009, pp. 34-35.

⁴⁷⁴ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.*(note 6)

émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public (...)»⁴⁷⁵.

Le droit à une protection est donc clairement établi par la loi française. Comme pour les mineurs français, les mesures de protection doivent être ordonnées par les autorités judiciaires, puis mises en œuvre par les services départementaux, acteurs compétents pour la protection de l'enfance à travers les services de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Les services de l'Aide sociale à l'enfance peuvent également recueillir provisoirement un mineur isolé étranger en cas d'urgence mais ils doivent aviser immédiatement le procureur de cette mesure, puis saisir le procureur dans les 5 jours pour que la procédure d'admission soit mise en œuvre dans les règles du droit commun (évaluation de la situation par le procureur, puis saisine éventuelle du juge des enfants).

De manière générale, un mineur isolé étranger peut donc, au même titre qu'un mineur français, accéder à une mesure de protection. Il convient de noter que pour les mineurs empêchés d'entrer sur le territoire lors de leur arrivée à l'aéroport⁴⁷⁶, la Cour de Cassation a estimé que la zone d'attente, étant sous contrôle administratif et juridictionnel national, se trouve de fait sur le territoire national et que les mesures d'assistance éducatives sont donc applicables aux mineurs non accompagnés maintenus, permettant la saisine du juge des enfants⁴⁷⁷. Mais cette jurisprudence reste faiblement appliquée et, dans les faits, de nombreux enfants échappent au dispositif de protection de l'enfance, notamment en faisant l'objet de réacheminements.

Les mineurs non accompagnés sont le plus souvent pris en charge dans des structures de droit commun de l'Aide sociale à l'enfance, généralement des foyers d'hébergement collectif (gérés par des acteurs privés ou par le département lui-même), parfois des familles d'accueil. Ils font l'objet d'une prise en charge globale, qui inclut le logement, la scolarisation ou la formation, les soins, les démarches relatives à l'état civil ou au droit au séjour.

Seuls quelques départements ont mis en place des dispositifs spécialement destinés à la protection des mineurs non accompagnés, pour faire face aux défis spécifiques posés par leur situation.

L'Etat s'est par ailleurs impliqué dans quelques dispositifs dédiés aux mineurs non accompagnés. Il s'est par exemple engagé dans un dispositif destiné à repérer, mettre à l'abri et évaluer les besoins des mineurs non accompagnés à Paris, à partir de 2002. D'autres structures visant à répondre aux besoins particuliers des mineurs non accompagnés sont soutenues par l'Etat : pour ceux qui arrivent de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle après avoir été maintenus en zone d'attente, le Lieu d'accueil et d'orientation (LAO) offre un accueil provisoire, le temps d'évaluer la situation du mineur et de l'orienter vers les dispositifs adaptés. Un centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) existe également en région parisienne, pour accompagner les jeunes qui souhaitent demander l'asile en France. Un autre exemple de structure spécifique peut être cité dans le département du Nord, où le Conseil général gère, en partenariat avec l'Etat et les acteurs publics et associatifs, un dispositif dédié aux mineurs non accompagnés.

⁴⁷⁵ Son application aux mineurs non accompagnés a été confirmée par une loi de 2007 indiquant que le système de protection de l'enfance français était aussi destiné aux « mineurs privés temporairement ou définitivement de leur famille ». Article L112-3 du Code de l'action sociale et des familles, modifié par l'article 1 de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007.

⁴⁷⁶ Sur l'accès au territoire, voir *supra* partie II.A.

⁴⁷⁷ Cour de Cassation, ch.civile 1, 25 mars 2009, n°08-14125.

Les réponses spécifiques au besoin de protection des mineurs étrangers non accompagnés restent néanmoins peu courantes. La protection dans le cadre du droit commun, à travers les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance, reste la norme. Cette situation est la source d'un conflit entre l'Etat et les départements, lesquels sont responsables financièrement de l'accueil des mineurs. Pour les départements qui accueillent un nombre important de mineurs étrangers non accompagnés, il s'agit d'une lourde charge financière, et nombre d'entre eux jugent insuffisante l'implication de l'Etat. Certains, de ce fait, se montrent réticents à assurer leurs missions auprès des mineurs étrangers non accompagnés.

En **Suède**, la responsabilité de l'accueil des mineurs non accompagnés repose sur les municipalités depuis le 1^{er} juin 2006. Auparavant, le Bureau des migrations assumait ce rôle. Ce transfert de responsabilité a été décidé, en partie parce que le fait que les autorités qui examinent les demandes d'asile soient aussi chargées de la prise en charge des jeunes demandeurs pouvait créer des conflits d'intérêt, mais surtout parce que les municipalités, qui disposent d'un certain nombre de compétences pour les affaires sociales, ont été estimées mieux à même de répondre aux besoins des mineurs non accompagnés⁴⁷⁸.

Les mineurs non accompagnés sont pris en charge dans des dispositifs spécifiques dès qu'ils se sont signalés comme demandeurs d'asile auprès du Bureau des migrations. Ils sont d'abord hébergés dans une municipalité de premier accueil, avant qu'une municipalité soit désignée pour assurer leur prise en charge durable.

A son arrivée, un mineur non accompagné est donc hébergé temporairement dans l'un des quatre centres de premier accueil, gérés jusqu'en 2009 par quatre municipalités en Suède. Ces centres sont spécifiquement dédiés aux mineurs non accompagnés. Cependant, le nombre de places disponibles étant insuffisant pour faire face à l'augmentation rapide des arrivées de mineurs étrangers depuis 2005, le gouvernement suédois a indiqué en 2009 qu'il souhaitait porter à dix le nombre de municipalités de premier accueil⁴⁷⁹. En juin 2010, le nombre de municipalités d'accueil s'élève à neuf. La question de la « pression » qui s'exerce sur ces localités en termes d'accueil continue à apparaître régulièrement dans la presse suédoise⁴⁸⁰.

Après la phase de premier accueil, le Bureau des migrations doit s'assurer que l'enfant est référé dans les meilleurs délais à une municipalité qui sera chargée de sa prise en charge à long terme (*direction municipality*). Les municipalités disposant d'accords avec le Bureau des migrations pour héberger des mineurs non accompagnés étaient 127 en mai 2010, sur les 290 que compte la Suède. Même si un nombre important de municipalités est aujourd'hui concerné par l'accueil des jeunes étrangers, le nombre de places reste très insuffisant⁴⁸¹. La question a fait l'objet de nombreuses déclarations officielles, d'une couverture médiatique importante et de polémiques, en particulier à la fin de l'année 2009. En novembre, le ministre de l'immigration Tobias Billström a évoqué le risque

⁴⁷⁸ NIDOS, *op.cit* (note 6), p. 67 et EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op.cit.* (note 6), p. 23.

⁴⁷⁹ « 500 refugee children in urgent need of housing », *The Local*, 16 novembre 2009.

⁴⁸⁰ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.*, revue de presse entre les mois de septembre 2009 et juin 2010.

⁴⁸¹ 1450 places étaient disponibles en mai 2010, dont 452 réservées aux mineurs demandeurs d'asile, les autres étant utilisées par les mineurs non accompagnés s'étant vus accorder un titre de séjour en Suède. Au cours de l'année 2010, le nombre de 1619 places devrait être atteint. Contact avec Save the Children, 22/06/2010.

d'un « effondrement » du système d'accueil des mineurs non accompagnés⁴⁸². Près de 800 mineurs, selon l'estimation d'une association, étaient alors dans l'attente d'une orientation vers une municipalité⁴⁸³. Pendant ce temps, ils n'avaient d'autre choix que de demeurer dans les centres d'accueil provisoires, mal adaptés à un séjour qui pouvait se prolonger trois ou quatre mois⁴⁸⁴.

Lorsqu'un mineur non accompagné est référé à une municipalité pour y être pris en charge de manière durable, le Comité des affaires sociales local devient responsable du bien-être de l'enfant, des décisions concernant son hébergement, et de tous les besoins spécifiques dont il pourrait faire preuve. Le Bureau des migrations rembourse à la municipalité tous les frais engagés. Deux types de solutions peuvent être proposés aux mineurs étrangers : un hébergement collectif dans un foyer ou une famille d'accueil.

De nombreuses municipalités optent pour des foyers collectifs spécialement dédiés aux mineurs non accompagnés. Ces foyers emploient en général huit ou neuf intervenants sociaux et thérapeutes pour dix à quinze mineurs hébergés. Bien que cette forme de prise en charge semble généralement satisfaisante, des cas de mauvais traitements ou de manque de supervision ont été rapportés par la presse⁴⁸⁵.

D'autres mineurs non accompagnés sont hébergés dans une famille d'accueil. D'après un rapport publié par une organisation allemande⁴⁸⁶, la Suède est l'un des pays européens où la proportion des mineurs non accompagnés placés dans une famille est la plus élevée⁴⁸⁷. L'UNICEF Suède s'est toutefois inquiété, en juin 2010, du manque de supervision des familles d'accueil par les services sociaux, évoquant des risques de mauvais traitements ou d'exploitation des enfants⁴⁸⁸.

La prise en charge du mineur non accompagné dure le temps de l'examen de sa demande d'asile. Si celui-ci aboutit à une décision positive, donnant lieu à la délivrance d'un permis de résidence, le jeune étranger continue à être pris en charge jusqu'à sa majorité. Son changement de statut (de demandeur d'asile à réfugié ou bénéficiaire d'une protection) peut affecter son mode d'hébergement ; il peut ainsi déménager vers une autre structure, où il disposera éventuellement de plus d'autonomie.

En **Hongrie**, les mineurs étrangers non accompagnés repérés par les autorités policières sont tous transférés dans un centre d'accueil dédié aux mineurs non accompagnés dès leur arrivée sur le territoire. Ils bénéficient donc rapidement d'une protection de fait, qui leur est spécifiquement dédiée.

⁴⁸² *Ibid.*, citant divers articles de presse du 14/11/2009.

⁴⁸³ Contact avec Save the Children, 18/06/2010.

⁴⁸⁴ D'après Save the Children, la durée du séjour d'un mineur non accompagné dans le centre de premier accueil ne devrait pas excéder 7 jours. Contact avec l'association, 18/06/2010.

⁴⁸⁵ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, op.cit., à propos d'un article du Dagens Samhälle du 23/02/2010.

⁴⁸⁶ EMZ BERLIN, MinMig project summary, *The risk group of unaccompanied minor migrants, transnational exchange of experiences and further development of protection mechanism*, 2003, p. 3.

⁴⁸⁷ Certains rapports distinguent le *kinship care* (prise en charge du mineur par ses proches ou ses connaissances) et le *foster care* (prise en charge dans une famille d'accueil « classique »), d'autres regroupent l'accueil en famille dans une même catégorie. Les chiffres à ce sujet sont donc à interpréter avec prudence.

⁴⁸⁸ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, op.cit., à propos d'articles des journaux Svenska Dagbladet, du Dagens Nyheter et de la télévision et radio suédoises le 15/06/2010.

La loi hongroise prévoit en outre une protection officielle pour ces mineurs. Ils sont en effet inclus dans les dispositions de la loi XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance et l'administration des tutelles (appelée communément loi de protection de l'enfance, *child protection act*). D'après cette loi, les mineurs étrangers non accompagnés peuvent entrer dans le cadre de la protection sociale de droit commun en tant qu'enfants privés des soins de leurs parents ou d'autres membres de leur famille (*children lacking care of parents or other relatives*).

La protection de l'enfance hongroise s'organise en plusieurs degrés ou échelons. La prise en charge permanente (*permanent care*) constitue le degré le plus élevé de protection. Lorsqu'un mineur non accompagné est pris en charge de manière permanente, on peut considérer qu'il a pleinement intégré le système de protection de l'enfance hongrois de droit commun. Or, seuls les mineurs non accompagnés qui, à la suite d'une demande d'asile, se voient reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire entrent dans le champ de la prise en charge permanente (*permanent care*) prévue par la loi sur la protection de l'enfance.

Une forme de prise en charge temporaire (*interim care*) existe également en Hongrie. Il s'agit d'une protection « de base », qui permet une protection provisoire de l'enfant. Ce degré de prise en charge n'induit pas de substitution à l'autorité parentale. Jusqu'à récemment, les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile (en attente d'une décision des autorités concernant l'octroi d'une protection) pouvaient bénéficier de cette prise en charge temporaire. Aujourd'hui, un responsable associatif signale que cela n'est plus le cas⁴⁸⁹.

Les enfants qui se voient délivrer un statut de « personne autorisée à séjourner » se trouvent eux aussi dans une situation peu claire au regard de l'accès au système de protection de droit commun. Ils se trouvent en fait dans une situation d'« entre deux ». Leur accès à la prise en charge permanente, au même titre que les enfants non accompagnés réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, n'est pas explicitement prévu par la loi. Il semble qu'ils puissent accéder à cette forme de protection en effectuant un certain nombre de démarches administratives. En pratique, ils bénéficient de toute façon d'une prise en charge dans la même structure que les autres mineurs non accompagnés admis au séjour. Mais leur entrée dans le cadre juridique de la protection de l'enfance reste complexe.

Concernant les structures d'hébergement, un centre d'accueil pour mineurs non accompagnés (*shelter for unaccompanied minors*, KNKO en hongrois) est dédié spécifiquement à l'accueil de ce public depuis 2003. Après avoir été situé successivement dans différentes villes, ce foyer a été relocalisé en 2008 dans une structure appartenant au centre d'accueil pour demandeurs d'asile adultes de la ville de Bicske ; sa gestion a été confiée à l'organisation Hungarian Interchurch Aid (HIA). Il accueillait les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile ou bénéficiaires d'une protection (statut de réfugié, protection subsidiaire, personne autorisée à séjourner).

En 2009, un deuxième centre a été créé aux côtés du Foyer pour mineurs non accompagnés (KNKO) : la Maison des jeunes réfugiés, (FMO), initialement dédiée à l'accueil des jeunes arrivés en Hongrie durant leur minorité mais ayant déjà atteint l'âge de 18 ans lorsqu'ils obtiennent le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. En 2010, à la demande du Fonds européen pour les réfugiés qui finance le projet, l'organisation de ces deux structures a connu un nouveau changement. Le Foyer pour

⁴⁸⁹ Contact avec un responsable de l'organisation Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

mineurs non accompagnés accueille désormais exclusivement les mineurs non accompagnés durant la procédure de demande d'asile. La Maison des jeunes réfugiés est dédiée à la prise en charge des jeunes dont la demande d'asile a trouvé une issue favorable, réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, mineurs ou jeunes majeurs⁴⁹⁰. Le centre d'accueil spécifique aux mineurs non accompagnés s'est en quelque sorte dédoublé.

Une prise en charge dans des structures de protection de l'enfance de droit commun peut aussi exister, par exemple pour les enfants de moins de 14 ans, ou en cas de manque de place dans le foyer spécialisé. Les enfants réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui sont intégrés au système de protection de droit commun devraient aussi théoriquement accéder à ces structures non spécialisées. En pratique, ils restent hébergés dans le centre de Bicske jusqu'à leur majorité⁴⁹¹.

La création d'un centre d'accueil spécifique aux mineurs non accompagnés a été saluée par le Comité des droits de l'enfant dans ses observations finales à la Hongrie en 2006⁴⁹². Le directeur du Foyer pour mineurs non accompagnés souligne qu'en quelques années cette structure spécialisée a permis d'établir un certain nombre de « bonnes pratiques » en la matière⁴⁹³. Néanmoins, pour certains acteurs associatifs, il n'est pas idéal, en termes d'intégration et d'adaptation à la société hongroise, que les jeunes demeurent à l'écart des institutions de droit commun en restant hébergés dans un centre spécifique tout au long de leur minorité⁴⁹⁴.

En pratique, au Foyer pour mineurs non accompagnés comme à la Maison des jeunes réfugiés, les enfants sont encadrés et suivis individuellement par des travailleurs sociaux. Le projet du Foyer est avant tout d'offrir une atmosphère calme adaptée aux besoins des nouveaux arrivants, juste après leur voyage, en veillant à repérer d'éventuels symptômes de stress post-traumatique. Ils sont inclus progressivement dans une organisation quotidienne comprenant de nombreuses activités de groupe, ainsi que des cours de langue. Les objectifs de la Maison des jeunes réfugiés visent plus directement l'intégration, à travers des activités variées. La plupart des jeunes hébergés vont à l'école. Dans les deux structures, les locaux, les repas et l'argent de poche des enfants sont fournis par le centre de réception pour demandeurs d'asile adultes, qui dépend de l'Office de l'immigration et de la nationalité. L'association Hungarian Interchurch Aid gère de son côté l'animation et le personnel du Foyer et de la Maison des jeunes réfugiés, qui salarient respectivement 8 et 5 travailleurs sociaux. Grâce à l'intervention de la Fondation Cordelia, les jeunes bénéficient également de programmes de soutien psychologique. Les deux structures sont des foyers ouverts et les jeunes sont a priori libres de circuler même si, en pratique, ils sont accompagnés dans tous leurs déplacements par un travailleur social.

⁴⁹⁰ Contact avec le directeur du Foyer pour mineurs non accompagnés, Hungarian Interchurch Aid, 05/05/2010.

⁴⁹¹ Cette pratique tient d'abord à l'argument des besoins spécifiques des enfants étrangers (intégration, cours de langue...), mais aussi à un conflit financier qui oppose l'Office de l'immigration et de la nationalité et les autorités locales de protection de l'enfance.

⁴⁹² COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la Hongrie*, 41^e session, 17 mars 2006, *op.cit.*, §56.

⁴⁹³ Contact avec le directeur du Foyer pour mineurs non accompagnés, Hungarian Interchurch Aid, 05/05/2010.

⁴⁹⁴ Contact avec l'association Menedek, 16/04/2010.

Au cours de l'année 2009, le nombre moyen de jeunes hébergés au Foyer pour mineurs non accompagnés était de 70 (contre 30 en 2008), avec un total d'environ 270 jeunes passés par le Foyer au cours de l'année (159 en 2008)⁴⁹⁵.

2. Les fugues et disparitions des mineurs pris en charge

La question des fugues des mineurs pris en charge revêt une importance particulière dès lors qu'elle fait écho à celle de la traite : la présence de mineurs étrangers dans des centres d'accueil est en effet susceptible d'attirer les membres de réseaux d'exploitation qui pourraient inciter ou forcer ces jeunes vulnérables à mettre fin à leur prise en charge éducative et à quitter leur centre. L'analyse de cette problématique, qui a fait l'objet d'études spécifiques⁴⁹⁶, ne peut cependant s'arrêter à ce seul aspect. En effet, les fugues sont souvent liées à la qualité de la prise en charge proposée et au projet migratoire des mineurs qui vise à rejoindre un autre lieu que celui dans lequel leur prise en charge est assurée. Cependant, il apparaît de l'étude de cette question dans les pays cibles qu'il est difficile de dépasser le stade des hypothèses tant cette problématique est méconnue et généralement peu pris en compte par les autorités.

En **Espagne**, il n'existe pas de données concernant le taux de mineurs qui s'enfuient des centres, mais il est possible que ce nombre soit assez élevé. Quelques mineurs s'enfuient vers d'autres communautés autonomes pour chercher une meilleure situation. Cela entraîne parfois une confusion administrative, car les mineurs ont la tutelle dans une communauté autonome et leurs démarches se font dans une autre.

En **France**, le taux de fugue des mineurs étrangers non accompagnés est important dans l'ensemble des dispositifs d'accueil existants. D'après le rapport de la fondation Terre des Hommes consacré aux disparitions de mineurs étrangers non accompagnés⁴⁹⁷, le taux de disparition dépasserait les 60% dans certains centres. Dans le département du Pas-de-Calais, qui est un point de passage vers le Royaume-Uni pour les migrants, le taux de fugue atteint 99% : alors que 2219 ordonnances provisoires de placement avaient prises en 2009, seuls 21 jeunes étaient pris en charge durablement par l'Aide sociale à l'enfance du département⁴⁹⁸. Le rapport entre le nombre de jeunes repérés et le nombre de jeunes durablement pris en charge est similaire à Paris.

Ces fugues peuvent trouver diverses interprétations. Dans certains départements, comme le Pas de Calais, les mineurs ont d'autres objectifs de migration. D'autres jeunes sont par ailleurs vraisemblablement victimes de réseaux d'exploitation. Mais les disparitions restent souvent considérées comme inévitables, alors que les associations réunies lors du groupe de travail

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ Voir par exemple : TERRE DES HOMMES, *Disparitions, départs volontaires, fugues (...)*, Op. cit. (note 367)

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ FRANCE TERRE D'ASILE, *L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers dans le département du Pas de Calais*, avril 2010, p. 5.

interministériel sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés ont rappelé que le taux de fugue pouvait aussi être une conséquence du manque de perspectives ou de garanties sur leur avenir pour ces jeunes. Cette hypothèse s'appuie sur le constat que lorsque le parcours du jeune est sécurisé, le nombre de fugues diminue sensiblement ou devient presque nul.

Les mineurs qui ont fait l'objet d'une mesure de protection et sont placés par l'Aide sociale à l'enfance, s'ils disparaissent, font généralement l'objet d'un signalement à la police. Mais, d'après la Fondation Terre des Hommes qui cite les propos d'un juge des enfants, même si la disparition d'un mineur isolé étranger est signalée, il ne fait pas pour autant l'objet d'une recherche active⁴⁹⁹.

En **Grèce**, très peu d'enfants sont pris en charge par des services de protection mais les fugues sont très fréquentes dès lors que l'objectif des jeunes présents dans ce pays est généralement de rejoindre un autre pays d'Europe. De plus, l'absence de perspectives en Grèce, avec un accès aux droits restreint et les difficultés d'intégration qui en découlent, incite également ces jeunes à partir.

En **Hongrie**, le taux de fugue des mineurs non accompagnés est très élevé. En 2008, on rapportait 90 cas de disparitions, et 97 cas entre janvier et septembre 2009⁵⁰⁰. De nombreux mineurs disparus avaient déposé une demande d'asile et sont partis avant la décision des autorités de protection. En 2009, l'Office de l'immigration et de la nationalité a interrompu 57% des examens préliminaires de demande d'asile émanant de mineurs non accompagnés et 31% des examens des demandes d'asile sur le fond, essentiellement pour cause de disparition des jeunes requérants⁵⁰¹.

Pour beaucoup d'acteurs impliqués dans la prise en charge des mineurs non accompagnés, les disparitions signifient que les jeunes font le choix de poursuivre leur voyage. La Hongrie reste considérée comme un pays de transit, traversé par des migrants qui ont pour but d'atteindre un autre Etat membre de l'Union européenne. Les perspectives d'intégration en Hongrie sont perçues par les migrants comme limitées, et cette crainte, d'après un rapport du HCR en 2009⁵⁰², est largement fondée.

Le personnel du Foyer d'accueil pour mineurs non accompagnés signale les disparitions des jeunes demandeurs d'asile à l'Office de l'immigration et de la nationalité. La seule réponse des autorités à ces départs est souvent l'interruption de l'examen de leur dossier⁵⁰³. Dans le cas des jeunes qui bénéficient d'une prise en charge permanente au titre de la protection de l'enfance, c'est-à-dire les jeunes qui ont obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, les disparitions sont signalées à la police par la structure d'accueil⁵⁰⁴. Les mesures qui sont prises suite à ce signalement ne sont pas connues.

⁴⁹⁹ TERRE DES HOMMES, *Disparitions, départs volontaires, fugues (...)*, Op. cit. (note 367), p.52.

⁵⁰⁰ SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°32*, novembre 2009.

⁵⁰¹ Contact avec l'Office de l'immigration et de la nationalité, 03/06/2010.

⁵⁰² HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES REFUGIES, *Note on refugee integration in Central Europe*, 2009.

⁵⁰³ Contact avec l'association Menedek, 16/04/2010.

⁵⁰⁴ Contact avec l'association Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

En **Grande Bretagne**, Le nombre de disparitions parmi les mineurs non accompagnés pris en charge par les autorités en Grande-Bretagne est vraisemblablement élevé, bien qu'il ne soit pas précisément connu.

Le journal *The Guardian* évoquait en novembre 2009 le nombre de 145 mineurs demandeurs d'asile disparus des services de protection de l'enfance en un an⁵⁰⁵. Il s'agirait à 90% de mineurs non accompagnés. Ce chiffre a été avancé suite à une enquête concernant 200 municipalités sur une période d'un an (septembre 2008 à septembre 2009). Il est pourtant probablement sous-estimé car plusieurs municipalités n'ont pas répondu, comme celle de Kent qui se trouve pourtant en première ligne de l'accueil des mineurs non accompagnés en Grande-Bretagne. Dans un reportage de janvier 2010, la BBC mentionnait de son côté 330 disparitions de mineurs demandeurs d'asile entre avril 2008 et août 2009⁵⁰⁶.

Ces disparitions sont toujours liées en Grande-Bretagne à la problématique de la traite ; ainsi, d'après une association, *« les modalités de ces disparitions suggèrent que [ces enfants] ont été victimes d'opérations de traite et ont été finalement victimes de mariage forcés, de servitude domestique ou d'exploitation sexuelle en Grande-Bretagne »*. En Grande-Bretagne, en effet, la problématique de la disparition ne peut pas être interprétée, comme elle l'est dans d'autres pays européens, comme une fugue de la part d'un enfant souhaitant atteindre une autre destination car ce pays est généralement leur objectif final.

Un outil de suivi a été mis en place à travers le Registre national pour les mineurs non accompagnés, un registre numérique à travers lequel les municipalités peuvent partager des informations sur les jeunes pris en charge, y compris lorsqu'ils sont victimes de traite ou disparus.

3. Le prolongement de la protection après 18 ans

Dans certains pays, les mineurs non accompagnés peuvent bénéficier du prolongement de la protection sociale après leur majorité. Ce prolongement est toutefois distinct de la question du droit au séjour, bien qu'il ait souvent une influence sur la délivrance d'un permis de séjour.

En **France**, le système de protection de l'enfance peut s'étendre aux jeunes majeurs de moins de 21 ans qui éprouvent « des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant »⁵⁰⁷, ce qui permet d'étendre la protection aux mineurs étrangers non accompagnés devenus majeurs. La signature d'un tel accord, appelé « contrat jeune majeur », permet au jeune de prolonger son parcours d'insertion, en étant protégé le temps d'accéder à l'autonomie. En pratique, la mesure peut consister en une aide financière, en une intervention éducative à domicile, en un accueil avec hébergement. Elle est décidée pour une durée d'un an et peut être renouvelée jusqu'aux 21 ans du jeune, à condition qu'il soit engagé dans un projet de formation.

⁵⁰⁵ « Councils 'lost' 145 child asylum-seekers last year », *The Guardian*, 18 novembre 2009.

⁵⁰⁶ « Asylum-seeking children are going missing from care », *BBC*, 21 janvier 2010.

⁵⁰⁷ Code de l'action sociale et des familles, article L 222-5

Mais la signature d'un contrat jeune majeur est facultative et soumise à l'appréciation du président du Conseil général dont dépend l'Aide sociale à l'enfance. Les pratiques varient d'un département à l'autre, certains accordant de nombreux contrats jeunes majeurs, d'autres refusant implicitement d'en faire bénéficier les jeunes isolés étrangers. L'accès à cette mesure de protection des jeunes majeurs est donc très aléatoire. En outre, si ce contrat constitue un réel appui d'insertion pour le jeune, il ne garantit pas la régularisation de sa situation administrative.

En **Grande Bretagne**, après 18 ans, un jeune non accompagné qui a été pris en charge par les autorités pendant sa minorité peut bénéficier d'une prolongation de sa protection sociale : il s'agit des *leaving care services*. La possibilité d'accéder à ces services dépend de plusieurs facteurs, comme le type de prise en charge (au titre de l'article 17 ou de l'article 20 de la loi sur l'enfance de 1989, cf. question 28) et la durée de cette prise en charge (pour résumer, elle doit s'être étendue sur 13 semaines consécutives au minimum). Les services de prolongation de la protection sont assez développés en Grande-Bretagne : ils peuvent inclure un conseiller personnel chargé de mettre en place un projet personnalisé avec le jeune, des aides financières et un soutien dans l'accès à l'éducation ou au travail ainsi que, si le jeune prolonge ses études, un hébergement. Ce soutien prolongé est prévu jusqu'aux 21 ans du jeune, ou jusqu'à ses 24 ans si celui-ci poursuit ses études.

La prolongation de la protection sociale est sans incidence sur le statut administratif du jeune majeur : elle ne peut constituer un motif de prolongation du droit au séjour. Au contraire, la prise en charge du jeune par les autorités locales est plutôt assujettie à son statut migratoire. En théorie, un jeune dont la demande d'asile a été rejetée peut continuer à bénéficier des services de protection jusqu'à ce que son éloignement soit organisé – s'il ne se conforme pas à la procédure d'éloignement, il perd tout droit à une prise en charge par les services sociaux. De même, tout jeune considéré comme « résidant illégalement au Royaume-Uni » n'a plus accès à la protection sociale⁵⁰⁸.

En **Hongrie**, les jeunes majeurs qui ont été admis dans le système de protection sociale de droit commun durant leur minorité peuvent bénéficier d'une prolongation de cette protection jusqu'à leurs 24 ans s'ils le demandent. La prolongation de la prise en charge (*after care support*) inclut un hébergement et un soutien dans la recherche d'emploi ou dans la poursuite d'études. Cette prolongation est une conséquence de l'obtention d'un statut protecteur, mais non un motif de délivrance d'un permis de séjour. En pratique, les difficultés financières des services de protection de l'enfance et le nombre de places limitées compliquent l'accès des jeunes non accompagnés à ce dispositif⁵⁰⁹.

Ceux qui ont présenté une demande d'asile durant leur minorité mais qui n'obtiennent une réponse positive qu'après leur majorité constituent un cas particulier. Ils ne peuvent pas prétendre à la protection prolongée dont bénéficient ceux qui ont été pris en charge plus jeunes. Un dispositif spécial a été mis en place pour répondre à leurs besoins : il s'agit de la Maison des jeunes réfugiés, située à Bicske. La structure a été initialement créée pour fournir aux jeunes majeurs réfugiés et

⁵⁰⁸ Loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile (*Nationality, immigration and asylum act*), 2002, annexe 3, §6 et 7.

⁵⁰⁹ Contact avec l'association Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

bénéficiaires de la protection subsidiaire un soutien visant à faciliter leur intégration ; aujourd'hui, elle est ouverte aux mineurs également, mais poursuit les mêmes objectifs.

Recommandation n°23 – PROTECTION SOCIALE

- ▶ Permettre à tous les mineurs non accompagnés de bénéficier de dispositifs de protection sociale adaptés à leurs besoins. Prévoir à ce titre la mise en place de dispositifs spécifiquement dédiés à ces enfants pour le premier accueil afin d'évaluer au mieux leur situation, d'identifier leurs besoins de protection en particulier pour les demandeurs d'asile ou les victimes de traite, et les amener dans les meilleures conditions et les plus brefs délais vers le système de protection de l'enfance de droit commun.

B. La scolarité et la formation professionnelle

Les mineurs non accompagnés sont souvent demandeurs d'une intégration rapide dans les pays de résidence. A ce titre l'accès à l'éducation scolaire constitue une priorité pour eux et la pratique démontre qu'ils y progressent avec une grande facilité et constituent une richesse permettant de faire progresser l'ensemble des groupes qu'ils intègrent. Nombreux sont ceux qui cherchent également à travailler rapidement et, par choix ou par défaut, souhaitent s'inscrire dans un parcours de formation professionnelle.

Bien que ces démarches de scolarisation et de formation professionnelle constituent un préalable nécessaire à toute intégration dans la société d'accueil, les législations et pratiques des Etats dans ces domaines font généralement apparaître des différences de législations et pratiques par rapport aux enfants nationaux.

1. L'accès à la scolarité

Les Etats signataires de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaissent « *le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances* »⁵¹⁰. Le Comité des droits de l'enfant a interprété cette obligation comme devant garantir que « *tout enfant non accompagné ou séparé, sans considération de son statut, doit avoir pleinement accès à l'éducation dans le pays dans lequel il est entré* »⁵¹¹. Le Conseil de l'Europe, mais aussi l'Union européenne, ont rappelé cet impératif d'accès à l'éducation de tous les enfants y compris les étrangers, dans plusieurs textes⁵¹².

⁵¹⁰ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *Op. Cit.* (note 161), art. 28

⁵¹¹ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N°6, *Op. cit.* (note 203), §41

⁵¹² Voir par exemple : Résolution du Conseil du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, art. 3.6 ; Recommandation CM/Rec (2007)9, *op. cit.*, (note 80), art.17

La mise en œuvre de ce droit apparaît globalement satisfaisante dans l'ensemble des pays étudiés, l'accès à l'éducation étant généralement garanti. Une analyse approfondie fait toutefois apparaître une grande variété de législations et pratiques sur ce thème, avec des obstacles importants pour les mineurs proches de la majorité.

Tableau 10 – Aperçu de l'accès à la scolarité pour les mineurs non accompagnés

	Accès au système scolaire	Mise en œuvre de dispositifs spécifiques
Espagne	Les mineurs de moins de 16 ans sont inscrits dans l'enseignement obligatoire, avec souvent des difficultés d'adaptation. Les mineurs de plus de 16 ans sont orientés vers des parcours de formation professionnelle.	Certaines communautés autonomes proposent des cours de soutien linguistique destinés aux mineurs étrangers.
France	Les mineurs de moins de 16 ans accèdent automatiquement au système scolaire de droit commun. Ceux de plus de 16 ans ne sont admis dans des établissements que dans la limite des places disponibles. En pratique, beaucoup de ces jeunes sont orientés vers des formations pré-qualifiantes.	Des centres d'accès pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) fonctionnent sur tout le territoire en vue de coordonner et de faciliter l'accès des migrants à l'école.
Grèce	Le droit à l'éducation dans les écoles publiques est garanti pour tous les enfants étrangers réfugiés, demandeurs d'asile, venant d'une zone de conflit, ou dont le statut concernant le droit au séjour est en cours d'examen.	Il existe quelques cours de soutien linguistique à destination des mineurs étrangers nouvellement arrivés mais l'accès à ces cours est difficile.
Hongrie	Il n'existe aucun obstacle en droit à l'accès des mineurs non accompagnés au système scolaire de droit commun. En pratique cependant, peu d'écoles acceptent les enfants migrants, leur opposant plusieurs obstacles.	Des cours de langue hongroise sont assurés au centre d'accueil de Bicske pour les enfants réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire. Des initiatives ponctuelles proposant des cours de soutien existent aussi.
Italie	La réglementation nationale garantit le droit à l'éducation à tous les mineurs, sans considération de leur nationalité, pour l'ensemble des niveaux du parcours scolaire. En pratique, des difficultés d'insertion sont constatées pour les 15-18 ans qui ne sont pas en possession du diplôme de premier cycle italien.	Des structures institutionnelles ont été mises en place pour promouvoir l'intégration, le dialogue et l'éducation interculturelle. Pour les jeunes de 15 à 18 ans, des cours d'alphabétisation de base sont donnés dans les centres territoriaux permanents.
Roumanie	Le droit à l'éducation est garanti par la loi sur les étrangers qui dispose que tous les mineurs ont accès à tous les niveaux d'éducation.	Les mineurs non accompagnés peuvent intégrer une classe d'apprentissage du roumain pendant un an en vue de préparer leur insertion dans le système scolaire de droit commun. De plus, l'ONG Save The Children a mis en place un programme d'aide aux demandeurs d'asile en particulier sur le plan de l'éducation.
Grande-Bretagne	Les mineurs non accompagnés de moins de 16 ans, malgré des délais d'admission parfois problématiques, accèdent au système scolaire de droit commun. Pour les plus de 16 ans, une difficulté importante concerne l'accès à l'éducation secondaire en raison de son coût.	
Suède	L'accès à l'éducation est lié au statut juridique du mineur non accompagné. L'enfant autorisé au séjour a un accès total au système scolaire au même titre qu'un enfant suédois. L'enfant demandeur d'asile peut y accéder mais n'y est pas obligé et ne peut accéder qu'aux écoles publiques. L'enfant en situation irrégulière n'a pas accès à l'éducation même si certains vont à l'école puisque rien n'empêche un directeur d'établissement de les y admettre.	De nombreuses écoles disposent de classes spécialisées dans l'accueil des jeunes demandeurs d'asile.

En **Espagne**, l'éducation est obligatoire et gratuite à partir de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans⁵¹³. Les mineurs non accompagnés de moins de 16 ans sont inscrits dans l'enseignement obligatoire. Pour diverses raisons, comme l'arrivée en cours d'année scolaire, le manque de familiarité avec la langue d'accueil et le manque de scolarisation dans leur pays, ils ont parfois des difficultés d'adaptation. Certaines communautés autonomes ont mis en place des dispositifs spécifiques dédiés à ces jeunes, comprenant des cours de soutien linguistique ou de certaines matières. Les mineurs non accompagnés de plus de 16 ans sont eux orientés vers une formation professionnelle.

En **France**, tout enfant est soumis à une obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans. Comme les ressortissants français, les mineurs étrangers non accompagnés sont soumis à cette obligation. Une circulaire ministérielle précise d'ailleurs qu' « aucune distinction ne peut être faite entre des élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation »⁵¹⁴. Les mineurs étrangers non accompagnés de moins de 16 ans accèdent donc automatiquement au système scolaire de droit commun. Les difficultés qu'ils peuvent rencontrer concernent les délais de scolarisation, qui peuvent être longs, et l'accès à des dispositifs prenant en compte leurs besoins spécifiques.

En revanche, les mineurs étrangers non accompagnés arrivant en France entre 16 et 18 ans, c'est-à-dire la majorité d'entre eux, se heurtent à de plus grandes difficultés dans leur accès à l'éducation. La scolarisation n'étant plus obligatoire après 16 ans, les mineurs étrangers non accompagnés ne sont admis dans des établissements que dans la limite des places disponibles et il arrive, lorsqu'ils sont proches de la majorité, qu'aucune proposition de scolarisation ne leur soit faite. En pratique, beaucoup de jeunes de 16 à 18 ans sont orientés vers des formations pré-qualifiantes courtes, visant l'acquisition rapide de compétences professionnelles.

Des Centres d'accueil pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage (CASNAV) fonctionnent sur tout le territoire, en vue de coordonner et de faciliter l'accès des migrants à l'école, notamment à travers des classes d'accueil dédiées à l'apprentissage du français ou d'aménagements favorisant une mise à niveau. Cependant, en pratique, le nombre de places disponibles est limité, et ces dispositifs sont souvent saturés dans les principaux départements d'accueil. En outre, ces mesures restent insuffisantes pour les enfants qui n'ont jamais été scolarisés et sont analphabètes dans leur propre langue. Enfin, les mesures spécifiques d'adaptation au système scolaire concernent en premier lieu les jeunes pour lesquels le principe de scolarisation est acquis, c'est-à-dire les mineurs de moins de 16 ans. En revanche, les mineurs arrivés entre 16 et 18 ans peinent à accéder à des mesures adaptées à leurs besoins, notamment dans le domaine de l'apprentissage du français. Les seules opportunités dont ils disposent sont offertes par les structures qui les prennent en charge ou les formations professionnelles qu'ils auront pu intégrer.

⁵¹³ Article 27 de la Constitution espagnole de 1978. Disponible sur : http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html (10.05.2010)

⁵¹⁴ Circulaire n°2002-063 du 20 mars 2002.

En **Grèce**, la loi prévoit que l'éducation dans les écoles publiques est garantie pour tous les enfants étrangers réfugiés, demandeurs d'asile, venant d'une zone de conflit, ou dont le statut concernant le droit au séjour est en cours d'examen⁵¹⁵. Aucun dispositif spécifique n'existe à destination de ces jeunes, qui sont en pratique très peu nombreux à être scolarisés, cela reflétant le faible nombre de mineurs bénéficiaires d'une protection sociale⁵¹⁶.

En **Hongrie**, tout enfant de moins de 18 ans présent sur le territoire hongrois est tenu d'être scolarisé, indépendamment de son statut de résidence. Théoriquement, il n'y a aucun obstacle à ce qu'un mineur étranger non accompagné puisse accéder au système scolaire de droit commun⁵¹⁷. En pratique, sur 57 jeunes hébergés à la Maison des jeunes réfugiés en mai 2010, 41 étaient scolarisés⁵¹⁸.

Les obstacles à une scolarisation selon le droit commun sont cependant très nombreux. Peu d'écoles acceptent les élèves migrants. Pour intégrer une classe dans le système scolaire de droit commun, ils doivent disposer d'un niveau élevé en langue hongroise, une compétence qui demande du temps et des dispositifs adaptés. En outre, il faut que leurs acquisitions antérieures soient transférables dans le système scolaire hongrois. Compte tenu de leur âge, ils devraient en théorie être scolarisés dans l'éducation secondaire mais, en Hongrie, l'accès à l'éducation secondaire requiert un certificat d'études primaires, attestant le suivi de huit années de scolarité. La production d'un tel certificat peut être un obstacle pour les mineurs étrangers. Ils sont, de ce fait, souvent scolarisés dans des classes d'élèves plus jeunes et de niveau inférieur. Ce « déclassement » est souvent mal vécu, d'autant plus qu'en l'absence de dispositif spécifique la langue hongroise demeure une difficulté ; il leur est difficile de suivre une scolarité.

Ces obstacles soulignent un fort besoin de dispositifs spécifiques d'adaptation pour ces enfants, encore rare en Hongrie. Avant d'intégrer le système scolaire de droit commun, les mineurs non accompagnés peuvent simplement bénéficier de cours de langue hongroise au sein du centre d'accueil de Bicske, à raison d'une heure et demie par jour. A partir de 2010, l'Office de l'immigration et de la nationalité a prévu de restreindre l'accès à ces cours aux seuls bénéficiaires du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire⁵¹⁹. Cette décision est vivement critiquée par plusieurs associations et par le Défenseur des droits qui plaide pour que tous les mineurs accueillis puissent, dès l'âge de 5 ans, suivre des cours de langue et préparer leur intégration dans le système scolaire hongrois, conformément à ce que prévoit le décret n°301-2007 sur la mise en œuvre de la loi LXXX sur l'asile⁵²⁰.

Quelques initiatives existent par ailleurs. L'association Menedek offre des possibilités de soutien scolaire aux mineurs non accompagnés. L'Eglise réformée a quant à elle mis en place un programme dédié aux enfants réfugiés dans deux écoles de Budapest, grâce à un financement du Fonds européen pour les réfugiés ; du soutien scolaire, des cours supplémentaires de hongrois et un

⁵¹⁵ Loi n° 3386/2005, art. 72

⁵¹⁶ Voir *supra* partie VI.A.

⁵¹⁷ Loi LXXIX de 1993 sur l'éducation, §110.

⁵¹⁸ Contact avec l'association Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

⁵¹⁹ HARASZTI K., *op.cit.* (note 419), p. 11.

⁵²⁰ *Ibid.*, à propos du décret gouvernemental n°301-2007 sur la mise en œuvre de la loi LXXX de 2007 sur l'asile, §21-2.

soutien psycho-social sont proposés. Huit enfants issus de la Maison des jeunes réfugiés bénéficiaient de ce programme en mai 2010⁵²¹. Dans la ville de Bicske, un autre programme a été mis en place pour que les mineurs non accompagnés soient soutenus individuellement pour pouvoir passer, en un an, le certificat d'études primaires qui leur donne la possibilité de poursuivre leurs études dans le système de droit commun. Huit jeunes sur 23 ont pu réussir cet examen en 2008/2009⁵²².

En **Italie**, la réglementation nationale⁵²³, garantit le droit à l'éducation à tous les mineurs, italiens et étrangers, pour l'ensemble du parcours scolaire à tous ses niveaux. Les mineurs étrangers non accompagnés disposent, selon la loi italienne⁵²⁴, du droit à l'éducation et à la formation même lorsqu'ils n'ont pas de permis de séjour. Une importante augmentation du nombre d'élèves étrangers a amené, à partir de 1999, à l'adoption de politiques d'éducation visant à promouvoir l'intégration, le dialogue et l'éducation interculturelle à travers la création de structures institutionnelles dédiés à cette question et par le biais de la promulgation de documents d'orientation : la Commission nationale pour l'éducation interculturelle⁵²⁵ constituée en décembre 1999, l'Office pour l'intégration des élèves étrangers, crée en 2004, l'Observatoire pour l'intégration des élèves étrangers et l'éducation interculturelle institué en 2006 et qui a produit en 2007 un important document d'orientation pour l'intégration des élèves étrangers⁵²⁶. De plus, des Directives pour l'accueil et l'intégration des élèves étrangers ont été approuvées en février 2006⁵²⁷. La Circulaire n° 74/2006, qui élabore les actions coordonnées, vise à améliorer les parcours d'intégration pour éviter qu'il y ait trop d'écarts entre les institutions scolaires concernant leur capacité d'accueil.

Cependant, des difficultés d'insertion existent et notamment au niveau de l'accueil dans le deuxième cycle des jeunes ayant entre 15 et 18 ans surtout s'ils ne sont pas en possession du diplôme *di scuola media* de premier degré⁵²⁸ et que le parcours scolaire qu'ils ont suivi dans un autre pays n'a pas été reconnu. Au niveau national, les données montrent que l'inscription des mineurs étrangers ne se fait souvent pas dans les classes correspondant à leur âge (souvent pour des raisons liées aux connaissances linguistiques ou à la période d'arrivée), ce qui a des répercussions sur le retard scolaire de ces élèves. De plus, l'activation des projets d'accueil et des outils de soutien à l'insertion des mineurs étrangers est laissée à la discrétion des seules institutions ce qui fait que l'on peut trouver des situations tout à fait différentes. Il faut également faire remarquer que différentes écoles secondaires se révèlent mal équipées et mal préparées pour accueillir des mineurs étrangers, par exemple pour les cours d'italien, ce qui ne facilite pas leur poursuite des parcours de formation.

⁵²¹ Contact avec un responsable de Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ TU de 1998, art. 38

⁵²⁴ Projet *Equal Palms*, Parcours d'accompagnement au travail pour mineurs étrangers isolés, pratiques d'accueil I. Approche, insertion, médiation et rapatriement, 2006

⁵²⁵ Art. 38 T.U. Immigration, Loi 40/1998 et DPR 394/1999, Circulaire ministérielle 74/2006 : ils protègent le droit à l'instruction de tous les mineurs étrangers présents sur le territoire italien indépendamment de leur situation juridique et/ou de celle de leurs parents.

⁵²⁶ Ministère de l'Éducation Nationale _ Direction générale pour les Études et la Programmation et les Systèmes d'information, *La voix italienne pour l'école interculturelle et l'intégration des élèves étrangers*, octobre 2007.

⁵²⁷ Circulaire ministérielle 24/2006, Directives pour l'accueil et l'intégration des élèves étrangers.

⁵²⁸ Comme l'exige le décret législatif 226/2005, art.1, alinéa 12 « on ne peut accéder au second cycle du système éducatif d'instruction et de formation qu'après obtention de l'examen d'Etat de la fin du premier cycle du système éducatif. »

Malheureusement ce problème vient s'ajouter au fait que ces parcours ne correspondent pas toujours aux désirs des mineurs étrangers non accompagnés qui souhaiteraient s'insérer rapidement dans le monde du travail. Quoi qu'il en soit, dans la majorité des cas, pour les jeunes de 15 à 18 ans les cours d'alphabétisation de base sont donnés par les Centres territoriaux permanents (CTP) du territoire ou au sein de communautés ou de centres de jour où les mineurs accèdent cependant à ces cours même s'ils n'ont pas de papiers.

En **Roumanie**, la loi sur les étrangers dispose que « *les mineurs étrangers vivant en Roumanie doivent avoir accès au système d'éducation obligatoire dans les mêmes conditions que les mineurs citoyens roumains* »⁵²⁹. La loi sur l'asile comporte des dispositions similaires⁵³⁰.

Les mineurs non accompagnés peuvent intégrer une classe d'apprentissage du roumain pendant un an en vue de préparer leur insertion dans le système scolaire de droit commun. De plus, l'ONG *Save The Children* a mis en place un programme d'aide aux demandeurs d'asile comportant des actions en matière d'éducation⁵³¹.

En **Grande Bretagne**, les mineurs non accompagnés ont accès au système scolaire au même titre que tous les enfants vivant en Grande-Bretagne jusqu'à l'âge de 16 ans. Il est du devoir des autorités locales de permettre une scolarisation à plein temps et adaptée à leurs besoins à tous les enfants dont l'âge rend la scolarité obligatoire (c'est-à-dire de 5 à 16 ans), qui résident sur leur territoire, quel que soit leur statut migratoire. Dans le cadre de cette scolarisation obligatoire, les obstacles auxquels peuvent se heurter les mineurs non accompagnés sont les délais d'admission. La loi prévoit un délai d'admission de 20 jours, et précise que les enfants pris en charge par les services sociaux doivent être prioritaires. Mais, s'ils arrivent en cours d'année scolaire, les écoles contraignent parfois les enfants à patienter jusqu'à la rentrée suivante.

Après 16 ans, les autorités ne sont plus tenues d'offrir des opportunités d'éducation aux mineurs non accompagnés. Leur admission a lieu de manière discrétionnaire, mais doit être conforme à la loi sur les relations raciales, c'est-à-dire non discriminatoire⁵³². Une difficulté importante pour les jeunes de plus de 16 ans souhaitant accéder à l'éducation secondaire réside dans le fait que celle-ci est payante. L'enjeu, pour un mineur non accompagné, consiste à pouvoir bénéficier de bourses et d'aides financières, majoritairement accordées par les autorités locales. Son éligibilité à ces aides dépend principalement de la reconnaissance comme *home student*, un étudiant « national ». Cette reconnaissance dépend de son statut administratif : en général, il faut que l'enfant soit réfugié statutaire, bénéficiaire de la protection subsidiaire ou titulaire d'une autorisation provisoire de séjour. S'il ne peut être considéré comme un *home student*, il sera redevable des frais d'inscription applicables aux étudiants étrangers, plus élevés, et ne sera pas éligible aux aides des autorités locales. Pour un mineur non accompagné, cela rend en pratique le financement de la scolarité inaccessible.

⁵²⁹ Ordonnance n.194/2002 modifiée par la loi 357/2003, la loi 482/2004, la loi 113/2005, et la loi 306/2005. Art. 122

⁵³⁰ Loi n° 122/2006, art. 17 p. ; art. 18 ; art. 31g

⁵³¹ SCEP NEWSLETTER, ISSUE n. 31, Spring 2009 ROMANIA, pg. 27. ; SCEP NEWSLETTER, ISSUE n. 32, Autumn 2009 ROMANIA, pg. 29.

⁵³² CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *Seeking support*, op.cit. (note 290), p. 44.

Aucun dispositif d'adaptation n'est déployé à l'échelle nationale à destination des mineurs non accompagnés accédant au système scolaire. Les pratiques en la matière varient très largement en fonction des autorités locales.

En **Suède**, la possibilité pour un mineur non accompagné d'accéder à l'éducation en Suède dépend très largement de son statut juridique⁵³³.

Un mineur dont la demande d'asile a abouti favorablement, donnant lieu à l'octroi d'une protection ou d'un permis de résidence, peut accéder au système scolaire de droit commun et, d'une manière générale, il dispose des mêmes droits qu'un enfant suédois. Il est donc soumis à l'obligation de scolarité jusqu'à ses 16 ans, et peut ensuite poursuivre sa scolarité facultative dans un lycée.

Un mineur demandeur d'asile peut accéder au système scolaire – s'il en fait la demande, la municipalité dans laquelle il réside est obligée d'assurer sa scolarisation dans une classe de maternelle, de primaire ou de secondaire. En ce sens, il bénéficie du droit à la scolarité⁵³⁴. Deux dispositions distinguent néanmoins les jeunes demandeurs d'asile des autres élèves des écoles suédoises. D'une part, ils ne sont soumis à aucune obligation de scolarisation, contrairement aux autres enfants de moins de 16 ans résidant en Suède. D'autre part, ils n'ont accès qu'aux écoles publiques, et non aux écoles indépendantes. Ces mesures sont dénoncées par les acteurs associatifs, qui estiment « *qu'il ne devrait pas exister de différence dans la possibilité de choix éducatif, ni dans l'application des lois et réglementations, à moins que ces différences se justifient par l'intérêt supérieur de l'enfant* »⁵³⁵.

De nombreuses écoles disposent de classes spécialisées dans l'accueil des jeunes demandeurs d'asile, accompagnés ou non, et dédiées avant tout à l'apprentissage du suédois. Aux yeux de l'association Save the Children, le recours systématique à ces classes spécifiques est pourtant une mesure à double tranchant. Il présente le risque d' « *isoler ces enfants de manière permanente* », plutôt que de les intégrer pleinement dans le système scolaire. L'ONG regrette en outre que les enfants soient orientés vers une même classe pour demandeurs d'asile, indépendamment de leur niveau scolaire⁵³⁶.

Enfin, les enfants qui se trouvent en situation irrégulière après que leur demande d'asile ait été rejetée, n'ont pour l'instant pas officiellement accès à l'éducation. En pratique, certains d'entre eux vont à l'école puisque rien n'empêche un directeur d'établissement de les admettre. Comme la loi ne mentionne pas le droit à l'éducation pour ces enfants, mais ne stipule pas non plus qu'il est interdit de les admettre à l'école, certaines municipalités peuvent décider de leur attribuer des places. Cependant, la scolarité de ces enfants n'est pas prise en charge par l'Etat. Concrètement, pour les enfants « sans papiers » ou « cachés », l'accès à l'école publique reste entravé par ces incertitudes et tributaire des décisions des responsables municipaux ou des établissements. Le Comité des droits de l'enfant relevait cette difficulté dans ses observations finales à la Suède en 2009, en soulignant qu'il

⁵³³ Sur le droit au séjour, voir *supra* partie II.B.

⁵³⁴ Ordonnance 2001:976 sur l'éducation des réfugiés.

⁵³⁵ SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Supplementary report from Save The Children Sweden, in response to the Swedish Government's fourth periodic report to the UNCRC*, 8 juin 2008, p. 22.

⁵³⁶ Contact avec Save the Children, 18/06/2010.

restait « préoccupé par le fait que les enfants sans titre de séjour, en particulier les « enfants cachés » et les enfants sans papiers, ne bénéficient pas du droit à l'éducation ». ⁵³⁷

Recommandation n° 24 – SCOLARITE / Accès au système scolaire de droit commun

- Garantir un droit inconditionnel à la scolarité pour tous les mineurs non accompagnés, dans les mêmes conditions que les mineurs nationaux.

Recommandation n° 25 – SCOLARITE / Dispositifs d'adaptation scolaire

- Prévoir des dispositifs d'adaptation scolaire en nombre suffisant spécifiquement dédiés aux mineurs non accompagnés, leur permettant d'intégrer le système scolaire de droit commun par l'acquisition des bases requises en particulier d'un point de vue linguistique.

2. L'accès à la formation professionnelle

De nombreux mineurs de plus de 16 ans sont orientés vers une formation professionnelle, qui permet un accès rapide au marché de l'emploi et est généralement considérée comme un moyen d'intégration privilégié. En pratique, cette orientation s'explique aussi par les obstacles à l'accès au système scolaire de droit commun. Ces obstacles, liés au statut d'étranger du mineur, se retrouvent parfois à ce stade du parcours. Ils portent principalement sur la délivrance d'une autorisation de travail, nécessaire pour suivre les stages et cours d'apprentissage généralement inclus dans ces parcours.

En **Espagne**, la formation professionnelle est la voie privilégiée si ce n'est exclusive vers laquelle sont orientés les mineurs de plus de 16 ans. Ces jeunes sont inscrits à des cours de formation en jardinage, en menuiserie, en soudure, en maçonnerie, en mécanique, en hôtellerie, en informatique, etc., qui facilitent leur intégration dans le marché du travail, car ils effectuent des stages en entreprise. Ils ont le droit de s'inscrire aux cours de formation professionnelle mis en place par les services publics de l'emploi.

Les mineurs non accompagnés peuvent travailler avec le consentement de leur tuteur ⁵³⁸. Afin de faciliter l'accès à l'emploi aux mineurs étrangers non accompagnés, l'article 40 de la loi organique relative aux statuts des étrangers ⁵³⁹ prévoit que la situation nationale de l'emploi ne sera pas considérée lorsque le contrat de travail ou l'offre de coopération est adressé aux mineurs étrangers qui ont l'âge pour travailler, qui possèdent un permis de séjour et qui sont supervisés par un établissement de protection des mineurs, une fois qu'il s'est avéré impossible de retourner avec leur famille ou au pays d'origine.

⁵³⁷ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *op.cit.*, 51^e session, 26 juin 2009, §54.

⁵³⁸ Articles 6 et 7 de la loi relative au statut des travailleurs

⁵³⁹ Loi organique 4/2000, du 11 janvier, *Op. cit.* (note 139)

Dans la pratique, bien que de nombreux mineurs non accompagnés s'inscrivent dans un parcours de formation professionnelle, il leur est difficile d'accéder au marché du travail en raison des difficultés à obtenir un droit au séjour.

En **France**, les formations professionnelles nécessitent la délivrance d'une autorisation de travail par la Direction départementale du travail, lorsqu'il s'agit de stages ou de contrats d'apprentissage. Cette contrainte n'existe pas pour les mineurs français, de sorte que les mineurs étrangers non accompagnés sont soumis à une différence de traitement fondée sur leur origine nationale. L'obtention d'une autorisation de travail est plus ou moins difficile selon les cas.

Les mineurs qui ont été confiés aux services de protection de l'enfance avant 16 ans et qui sont toujours pris en charge par ces services au moment de leur demande bénéficient de conditions favorables pour obtenir une autorisation de travail. La loi du 18 janvier 2005 prévoit en effet que la situation de l'emploi ne peut leur être opposée⁵⁴⁰. Inversement, les jeunes qui n'ont pas été pris en charge avant 16 ans ou qui ne sont plus pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance au moment de leur demande peuvent se voir opposer la situation de l'emploi lors de leur demande. Concrètement, cela signifie que s'ils souhaitent se former pour travailler dans un secteur qui ne rencontre pas de difficultés de recrutement, l'autorisation de travail peut leur être refusée. Cette disposition incite les jeunes et ceux qui les accompagnent à favoriser des choix de formation dans des secteurs dits « en tension », qui connaissent des difficultés de recrutement. Non seulement il s'agit pour le jeune d'un choix par défaut, mais ce choix ne garantit pas que l'autorisation de travail lui sera accordée. En effet, la délivrance d'une autorisation est laissée à l'appréciation de l'autorité administrative, selon des critères très souples qui autorisent une grande subjectivité⁵⁴¹, et qui aboutissent à une grande disparité entre les départements.

En **Grèce**, les mineurs non accompagnés n'ont pas accès à la formation professionnelle.

En **Hongrie**, les mineurs non accompagnés ont accès à la formation professionnelle. Ils ne disposent pas de cette opportunité dans la localité de Bicske, où est situé le centre d'accueil, mais à Budapest. Le rapport du Défenseur des droits fait état, en avril 2010, d'une dizaine de mineurs non accompagnés suivant une formation professionnelle : plusieurs d'entre eux sont formés dans une école de Budapest qui offre des opportunités de formation professionnelle ; d'autres suivent des formations de cuisinier ou de plombier dans des établissements de droit commun de la capitale⁵⁴². Le suivi de ces formations ne nécessite pas d'autorisation de travail. Les jeunes doivent seulement disposer du niveau de compétences requis.

⁵⁴⁰ Loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, article 28, introduisant un nouvel alinéa dans l'article L341-4 du Code du travail.

⁵⁴¹ Circulaire n°2005-452 du 5 octobre 2005 relative à la délivrance d'autorisations de travail aux mineurs et jeunes majeurs étrangers isolés en vue de conclure un contrat d'apprentissage.

⁵⁴² HARASZTI K., *op.cit.* (note 419), p. 14.

En **Italie**, des cours de formation professionnelle sont prévus pour les mineurs. Les communautés d'accueil elles-mêmes ont aussi mis en place des programmes comprenant de tels cours. Les centres de formation, en général, promeuvent des cours d'une durée de 2 ou 3 ans débouchant sur une qualification ou alors des cours de formation professionnelle d'un an sans qualification mais qui débouchent sur un certificat de compétences. Ce dernier type de cours suscite un très grand intérêt car les mineurs non accompagnés proches de la majorité sont plus désireux de travailler. Il est possible d'accéder à ces cours à la suite d'un entretien préliminaire qui permet d'examiner les compétences et les motivations du mineur : en fait, il s'agit parfois d'une sorte d'entretien de sélection qui permet dans le cas où le mineur présente de faibles probabilités de réussite, de l'insérer dans des cours de langue italienne et de repousser de cette façon la formation professionnelle.

Pour accéder aux cours de formation professionnelle, il est nécessaire d'être en possession d'un permis de séjour ou au moins du reçu attestant de sa demande. Le cas des mineurs de 17 ans se révèlent particulièrement problématique. Une fois arrivés en Italie, ils demandent l'insertion dans des programmes plus courts afin d'entrer plus rapidement dans le monde du travail mais le manque de ressources rend objectivement difficile la possibilité de mettre en place de nouveaux parcours⁵⁴³.

En **Grande Bretagne**, un jeune doit être autorisé à travailler pour accéder à la formation professionnelle. Le ministère de l'Intérieur considère en effet ce type de formation comme une forme de travail, même s'il n'est pas rémunéré. Or le droit au travail dépend, pour les ressortissants étrangers, de leur statut migratoire. Les jeunes réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et titulaires d'une autorisation de séjour provisoire ont le droit de travailler. Ils peuvent donc prétendre à une formation professionnelle⁵⁴⁴. En revanche, les jeunes demandeurs d'asile ne sont pas habilités à travailler, sauf si leur demande n'est pas traitée par les autorités au bout de 12 mois : ils peuvent dans ce cas demander une autorisation. Mais les mineurs non accompagnés sont peu nombreux à pouvoir demander cette dérogation puisque, en pratique, leur demande d'asile est souvent traitée en moins de 12 mois. Enfin, les jeunes qui ne bénéficient pas d'un droit au séjour sur le territoire, par exemple s'ils ont épuisé tous les recours, sont exclus de tout droit au travail.

En **Suède**, il semble que la formation professionnelle soit considérée dans le cadre du droit à la scolarité, et que les enfants éligibles à ce type de formation soient les mêmes que ceux qui peuvent accéder au système scolaire de droit commun.

Recommandation n° 26 – FORMATION PROFESSIONNELLE

- Garantir un accès aux programmes de formation professionnelle dans les mêmes conditions que pour les mineurs nationaux, en accordant systématiquement une autorisation de travail valable *a minima* pendant le temps du cursus si le droit national exige une telle autorisation.

⁵⁴³ Save the Children, *En voyage vers quel futur ?*, novembre 2006, p.5.

⁵⁴⁴ CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *Seeking support*, op.cit.(note 290), p. 52.

C. L'accès aux soins

La nécessité de reconnaître un droit à la santé pour tous les migrants, du fait des incidences importantes que peut avoir cette problématique sur l'ensemble de la société d'accueil, revêt une importance particulière pour les enfants. Les soins qui peuvent être prodigués à ces sujets peu âgés, particulièrement vulnérables et donc davantage sujets aux maladies ou accidents, peuvent souvent permettre de changer le cours de leur vie et leurs perspectives d'avenir.

C'est pourquoi les Etats signataires de la Convention relative aux droits de l'enfant ont reconnu « *le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation* »⁵⁴⁵, un droit précisé par la suite par le Comité des droits de l'enfant à propos des mineurs non accompagnés⁵⁴⁶.

L'analyse de la mise en œuvre de ce droit dans les pays étudiés fait généralement apparaître une distinction entre les mineurs dont le statut est consolidé (prise en charge et/ou obtention d'un titre de séjour), pour lesquels l'accès aux soins apparaît relativement aisé, et les autres pour lesquels seuls les soins d'urgence sont en général garantis de façon inconditionnelle.

⁵⁴⁵ Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, *Op. Cit.* (note 161), art. 24

⁵⁴⁶ Comité des droits de l'enfant, Observation générale N°6, *Op. cit.* (note 203) §46 à 49

Tableau 11 – Aperçu de l'accès aux soins pour les mineurs non accompagnés

	Accès aux soins d'urgence	Accès au système de santé de droit commun
Espagne	Les mineurs non accompagnés possèdent une couverture maladie universelle, quelque soit leur statut.	
France	Tous les mineurs étrangers doivent pouvoir accéder aux soins d'urgence dispensés en hôpital, quelque soit leur situation administrative.	Tous les mineurs sont considérés comme remplissant la condition de régularité du séjour et peuvent à ce titre bénéficier du système de Sécurité sociale. Toutefois, cet accès à la Sécurité sociale peut être compromis ou empêché en pratique lorsque le mineur n'a pas de document d'état civil ou lorsqu'il ne s'est pas vu désigner de représentant légal.
Grèce	Tous les mineurs non accompagnés peuvent bénéficier des soins d'urgence sans condition.	Seuls les rares mineurs placés dans des structures de protection de l'enfance peuvent bénéficier gratuitement du système national de santé.
Hongrie	Tous les mineurs non accompagnés peuvent bénéficier des soins d'urgence sans condition.	Les enfants demandeurs d'asile ont accès aux soins, financés par l'Office de l'Immigration et de la nationalité. Les enfants réfugiés ou bénéficiaires de la protection subsidiaire relèvent du système de droit commun d'assurance maladie. Pour ces deux catégories de mineurs, le contenu des prestations proposées est identique.
Italie	Tous les mineurs non accompagnés peuvent bénéficier des soins d'urgence sans condition à l'hôpital ou chez un médecin. Ils ont également accès aux dispositifs de médecine préventive.	Tous les mineurs non accompagnés en situation régulière sur le territoire et donc titulaires d'un permis de séjour doivent être inscrits au Service national de santé et accéder de plein droit à toutes les prestations.
Roumanie	Tous les mineurs non accompagnés ont accès aux soins de santé sur la même base que les enfants roumains.	
Grande-Bretagne	Les mineurs n'étant pas pris en charge par les autorités peuvent recevoir gratuitement les traitements d'urgence ou « immédiatement nécessaires ».	Tous les mineurs non accompagnés pris en charge par les autorités bénéficient du système de santé de droit commun. Ils bénéficient également de dispositions spéciales offertes par les municipalités d'accueil qui sont tenues de leur faire passer des examens médicaux réguliers et d'employer de personnel médical dédié à ce public.
Suède	Les mineurs non inscrits dans une prise en charge par les autorités peuvent bénéficier des soins d'urgence.	Seuls les mineurs ayant formulé une demande d'asile peuvent accéder au système de santé de droit commun. L'accès à celui-ci pour les anciens demandeurs d'asile peut toutefois être freiné par le fait que la prise en charge du coût dépend des autorités régionales, qui ne garantissent pas la gratuité de tous les soins. De plus, les médicaments ne sont pas remboursés. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de subventions pour réduire ces coûts.

En **Espagne**, les mineurs étrangers peuvent bénéficier d'une couverture maladie universelle, quel que soit leur statut. L'absence de titre de séjour ne constitue pas un obstacle au bénéfice de ce système national de santé⁵⁴⁷. Ils ne rencontrent donc pas de difficultés spécifiques à leur statut de mineur étranger dans cette démarche.

En **France**, un mineur non accompagné peut en principe bénéficier du système de santé de droit commun, à savoir celui de la Sécurité sociale, comme toute personne résidant en France de manière régulière et stable. Les mineurs sont considérés comme remplissant la condition de régularité du

⁵⁴⁷ Loi 1/1996 relative à la protection juridique des mineurs

séjour⁵⁴⁸, et peuvent à ce titre accéder à la couverture maladie de la Sécurité sociale. Ils font partie des personnes à faible ressources, pour lesquelles le régime prévu est celui de la couverture maladie universelle, ou CMU.

En pratique pourtant, l'accès à cette protection est compliqué par différents obstacles. Certaines difficultés sont liées au statut d'étranger du mineur : à défaut de pièce d'état civil probante ou lorsque la caisse d'assurance maladie chargée d'enregistrer le mineur ne sait pas quel type de protection lui appliquer, l'enfant est d'abord considéré comme un étranger en situation irrégulière. A ce titre, il est exclu du système de droit commun et réorienté vers le dispositif spécifique de l'Aide médicale d'Etat (AME), destiné aux personnes résidant en France sans autorisation de séjour. L'AME offre une prise en charge des soins sans avance de frais, mais s'avère notoirement insuffisante dans les domaines qui requièrent une protection dite complémentaire, par exemple les soins optiques ou dentaires.

D'autre part, le statut de mineur soulève des difficultés dans les démarches d'enregistrement à une caisse de sécurité sociale comme dans toute démarche administrative. Pour effectuer ces démarches, l'enfant doit disposer d'un représentant légal, c'est-à-dire s'être vu désigner un tuteur⁵⁴⁹. A défaut, et notamment lorsque l'enfant n'est pas pris en charge par les services de protection de l'enfance, il ne peut pas accéder à la couverture maladie universelle. Ce défaut dans la possibilité du mineur de mettre en œuvre ses droits fait l'objet de critiques de la part des acteurs de la protection de l'enfance, dont certains demandent « *que les caisses d'assurance maladie enregistrent toute demande de protection maladie d'un mineur isolé étranger sans attendre la désignation d'un représentant légal* »⁵⁵⁰. Sur le plan des soins et indépendamment de la question de la prise en charge financière, l'isolement du mineur n'est pas nécessairement un obstacle. En vertu de l'article L1111-5 de la loi 2002-3 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, un médecin peut en effet intervenir sans le consentement des titulaires de l'autorité parentale lorsqu'il s'agit de sauvegarder la santé d'un mineur. Il doit cependant s'efforcer d'agir avec le consentement du mineur.

Les obstacles administratifs ont souvent pour conséquence des délais importants de prise en charge et des périodes de rupture de droit (par exemple lorsqu'un jeune passe successivement du régime de l'AME à celui de la CMU), très préjudiciables à l'accès effectif aux soins et à leur continuité.

Les mineurs qui n'arrivent pas à accéder au système de santé de droit commun ont néanmoins accès aux soins d'urgence. Le droit national prévoit en effet que les « *soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne* »⁵⁵¹ doivent être dispensés à la charge des Caisses d'assurance maladie. En tant que mineurs, ils sont en outre concernés par une loi qui précise que « *compte tenu de la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents, tous les soins et traitements délivrés à l'hôpital aux mineurs résidant en France (...) sont réputés répondre à des conditions d'urgence mentionnées par l'article L254-1 du Code de l'action sociale et des familles* »⁵⁵².

⁵⁴⁸ Voir *supra* partie II.B.

⁵⁴⁹ Sur ce thème voir *supra* partie V.B.

⁵⁵⁰ COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, RESEAU EDUCATION SANS FRONTIERES, HORS LA RUE, ANAFE et DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL, *Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection, Propositions collectives pour le groupe de travail interministériel*, op.cit.

⁵⁵¹ Code de l'action sociale et des familles, article L 254-1

⁵⁵² Circulaire n°141 du 16 mars 2005

En **Grèce**, seuls les rares mineurs pris en charge dans des institutions de protection ont un plein accès au système national de santé. Les autres ne peuvent être pris en charge que dans le cadre des soins d'urgence dispensés en hôpital et clinique, dont peuvent bénéficier tous les mineurs non accompagnés⁵⁵³.

En **Hongrie**, la législation prévoit que l'accès aux soins de base et d'urgence soit assuré pour tous les demandeurs d'asile, et particulièrement ceux qui font partie des personnes vulnérables, comme les mineurs non accompagnés⁵⁵⁴. Les soins de base sont normalement dispensés aux demandeurs d'asile à l'intérieur des centres dans lesquels ils sont hébergés.

Pour les mineurs hébergés dans le centre de Bicske, des soins complets leur sont fournis à l'intérieur du centre, lors des visites d'un médecin deux fois par semaine. En cas de besoin de soins supplémentaires, le centre d'accueil peut faire appel à des médecins locaux ou emmener les enfants à l'hôpital. Des obstacles demeurent, comme les réticences des professionnels de santé ou des difficultés linguistiques. Aucun interprète n'est en effet financé par l'Etat pour les questions de santé.

L'accès aux soins est le même pour tous les mineurs non accompagnés hébergés à Bicske. Ils ne relèvent cependant pas tous du même régime administratif : les soins des enfants demandeurs d'asile sont financés par l'Office de l'immigration et de la nationalité ; les enfants réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire sont les seuls à relever du système de soins de droit commun, l'Assurance nationale. L'inscription à cette Assurance requiert l'obtention d'un numéro d'immatriculation, au terme d'une procédure longue et complexe qui doit être renouvelée chaque année.

Les mineurs qui ne bénéficient pas d'un statut légal et sont hébergés dans des structures de droit commun voient leurs frais de santé financés par les services de protection de l'enfance.

Pour les mineurs dépourvus de statut et qui ne sont pas pris en charge par une institution, la loi prévoit que, comme tous les enfants et quel que soit leur statut, ils aient accès gratuitement aux soins d'urgence. Aucune exception à ce principe n'a été repérée par les associations⁵⁵⁵.

En **Italie**, tous les mineurs étrangers titulaires d'un permis de séjour⁵⁵⁶ doivent être obligatoirement inscrits au Service National de Santé et accéder de plein droit à toutes les prestations fournies. Ceux qui sont en situation irrégulière ont cependant droit aux soins urgents et à ceux fournis en cabinet privé ou à l'hôpital pour raison de maladie et d'accident. Ils ont aussi droit aux programmes de médecine préventive.

⁵⁵³ Pour les demandeurs d'asile, cet accès est garanti par l'article 14 de la loi L.3386/2005

⁵⁵⁴ Loi LXXX de 2007 sur l'asile, §29-2.

⁵⁵⁵ Contact avec l'association Hungarian Interchurch Aid, 18/05/2010.

⁵⁵⁶ Sur ce thème, voir *supra* partie II.B.

Des problèmes particuliers peuvent apparaître en ce qui concerne l'assistance médicale aux mineurs non accompagnés résidant dans des structures d'accueil du territoire : les organismes de santé locaux refusent parfois l'inscription au système national de santé sans prendre en compte le fait qu'un pédiatre de référence n'est pas toujours présent dans ces structures⁵⁵⁷. C'est pourquoi des organisations italiennes ont proposé de garantir l'inscription dès le placement dans un centre d'accueil et avant l'ouverture de la tutelle légale⁵⁵⁸.

En **Roumanie**, les mineurs non accompagnés ont un plein accès au système national de santé⁵⁵⁹. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier des services de soins d'urgence proposés par l'Office roumain pour l'immigration.

En **Grande Bretagne**, tous les mineurs non accompagnés ont accès aux soins dans le cadre du Service national de santé. En tant que réfugiés, demandeurs d'asile, bénéficiaires d'une protection subsidiaire ou titulaires d'une autorisation de séjour provisoire, ils peuvent accéder gratuitement à des consultations médicales (avec un médecin généraliste ou à l'hôpital), à des soins dentaires, à des tests ophtalmologiques, aux services de planning familial et aux services de santé mentale. En outre, les mineurs non accompagnés âgés de moins de 16 ans, ou ceux qui ont entre 16 et 19 ans et sont scolarisés à plein temps peuvent bénéficier d'un certificat qui les dispense des frais normalement payés au Service national de santé pour financer les médicaments prescrits ainsi que les dépenses dentaires et ophtalmologiques. Des exemptions similaires peuvent être accordées exceptionnellement aux jeunes de plus de 16 ans qui ne sont pas scolarisés à plein temps ou aux demandeurs d'asile.

En plus du système de santé de droit commun, les mineurs pris en charge par les municipalités bénéficient de dispositions spéciales car les services locaux de protection de l'enfance sont tenus de leur faire passer des examens médicaux réguliers et d'employer une infirmière dédiée à ce public.

En pratique, il existe un certain nombre d'obstacles à l'accès effectif aux soins. Les mineurs non accompagnés se heurtent parfois à des réticences de la part des médecins généralistes qui devraient les prendre en charge en tant que médecins référents. Le manque de maîtrise de la langue anglaise et l'absence d'interprètes peuvent également jouer en défaveur des jeunes migrants, qui, en outre, ne connaissent pas toujours leurs droits ni le fonctionnement du système britannique de soins. Enfin, une ONG signale que certains médecins peuvent faire preuve d'un manque de motivation et de compétences pour faire face aux problèmes complexes, à la fois physiques et mentaux, des mineurs non accompagnés⁵⁶⁰.

Les jeunes « non pris en charge par les autorités » n'accèdent pas au Service national de santé mais bénéficient d'un accès aux soins minimal : seuls les traitements « d'urgence » ou « immédiatement nécessaires » doivent leur être fournis gratuitement. Certains soins doivent toutefois être fournis

⁵⁵⁷ Groupe de travail pour la Convention sur les Droits de l'enfance et de l'adolescence, *Op. cit.* (note 73), p.104.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p.81 à 83

⁵⁵⁹ Loi sur la promotion et la protection des droits de l'enfant n° 272/2004, art. 3

⁵⁶⁰ *Ibid.*

indépendamment du statut migratoire du patient : les traitements contre les maladies contagieuses comme la malaria ou la tuberculose, certains soins concernant les maladies sexuellement transmissibles dont le sida, les traitements d'accidents et d'urgence, les services de planning familial et les traitements psychiatriques indispensables⁵⁶¹.

En **Suède**, la loi prévoit que les enfants demandeurs d'asile et les enfants « cachés », anciens demandeurs d'asile, peuvent bénéficier de soins de santé et de prestations médicales dans les mêmes conditions que les enfants résidant légalement en Suède⁵⁶². La loi ne parle pas des enfants dont la demande d'asile a trouvé une issue positive puisqu'eux ont de toute façon accès aux soins au même titre que les enfants suédois.

Un mineur non accompagné demandeur d'asile ou qui l'a été ne peut donc en théorie se voir refuser des soins. Les hôpitaux et les professionnels de santé doivent prendre leurs dispositions pour appliquer la loi. L'idée que les enfants concernés doivent accéder aux soins « dans les mêmes conditions » que ceux résidant légalement en Suède signifie d'abord qu'ils peuvent recevoir tous types de soins, mais aussi qu'ils doivent régler pour ces soins les mêmes frais que les autres enfants. Or la prise en charge du coût des soins, en Suède, dépend des autorités régionales ; dans certaines régions, les mineurs accèdent à des soins gratuits, dans d'autres, leurs frais sont largement remboursés. En revanche, l'achat de médicaments n'est pas inclus dans la loi, ce qui signifie que les mineurs anciennement demandeurs d'asile et aujourd'hui « cachés » devront payer le plein tarif sans recevoir d'aides. Pour les mineurs demandeurs d'asile, la situation est légèrement différente puisqu'ils entrent dans les dispositions spéciales concernant l'ensemble des demandeurs d'asile et prévoyant des subventions pour les frais de médicaments comme pour les frais de consultation.

De manière générale, l'accès aux soins des mineurs non accompagnés qui bénéficient d'une protection, qui demandent l'asile ou qui l'ont demandé par le passé est théoriquement satisfaisant. En pratique, des cas de « discriminations » ont été ponctuellement rapportés⁵⁶³. Les mineurs non accompagnés rencontreraient des difficultés à obtenir un rendez-vous médical, à être acceptés dans une clinique ou à bénéficier des services d'un interprète pour leurs consultations.

Les seuls mineurs qui ne bénéficient pas du système de santé de droit commun sont les enfants qui séjournent irrégulièrement sur le territoire suédois sans avoir jamais demandé l'asile. Les lois visant à assurer l'accès aux soins des enfants ayant demandé l'asile n'ont pas inclus cette catégorie de mineurs. Par défaut, les mineurs « sans papiers » ont accès seulement aux soins d'urgence, comme toute personne qui se trouverait en Suède sans accès au système de droit commun. Aucun texte n'empêche ainsi les enfants « sans papiers » de recevoir des soins supplémentaires mais rien n'est fait non plus pour leur en faciliter l'accès. Ainsi, les soins fournis à ces enfants sont dans une certaine mesure à la discrétion des professionnels de santé ainsi que des autorités régionales, qui sont responsables en Suède des soins médicaux. Pour être soignés, les mineurs « sans papiers » doivent payer les mêmes frais qu'un touriste visitant le pays et ne reçoivent aucune aide financière. Des mineurs « sans papiers » se trouvant dans des situations spécifiques, par exemple les jeunes filles

⁵⁶¹ CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *op.cit.* (note 290), p. 54.

⁵⁶² Loi 2008 :344 sur les soins de santé pour les demandeurs d'asile.

⁵⁶³ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines*, *op.cit.*, citant un article du SVT Östnytt du 17/02/2010.

enceintes, n'ont pas légalement accès à des soins supplémentaires et doivent se contenter des soins d'urgence.

Les organisations œuvrant pour la défense des droits de l'enfant dénoncent unanimement cette situation. L'une d'elles remarque que « *la division des enfants en différents groupes n'ayant pas tous le même accès à un droit fondamental tel celui des soins est en apparence contradiction avec les dispositions de la Convention des droits de l'enfant sur la non-discrimination* »⁵⁶⁴. Au printemps 2008, une initiative regroupant 27 organisations a vu le jour pour demander un accès aux soins égal pour tous⁵⁶⁵; il s'agissait en particulier d'une réaction à l'absence de disposition concernant les enfants « sans papiers ». Le Comité des droits de l'enfant s'est fait l'écho de cette préoccupation dans ses dernières observations à la Suède : alors qu'il fait part de sa satisfaction au sujet des dispositions concernant l'accès aux soins des mineurs demandeurs d'asile ou dont la demande a été rejetée, il se dit « *préoccupé par le fait que les enfants sans papiers n'ont droit qu'à des soins médicaux d'urgence et n'ont aucune aide financière* » et recommande aux autorités de « *prendre les dispositions nécessaires pour s'assurer que tous les enfants, y compris ceux sans papiers, aient droit à des soins de santé et des prestations médicales au même titre que les enfants résidant légalement dans le pays* »⁵⁶⁶.

Recommandation n° 27 – ACCES AUX SOINS

- Assurer un accès inconditionnel au système national de santé, non limité aux soins d'urgence, à tous les mineurs non accompagnés présents sur le territoire.

⁵⁶⁴ Déclaration du 17 mai 2008, citée dans SAVE THE CHILDREN, *Undocumented children – All I want is to land !*, op.cit. (note 326), p. 81.

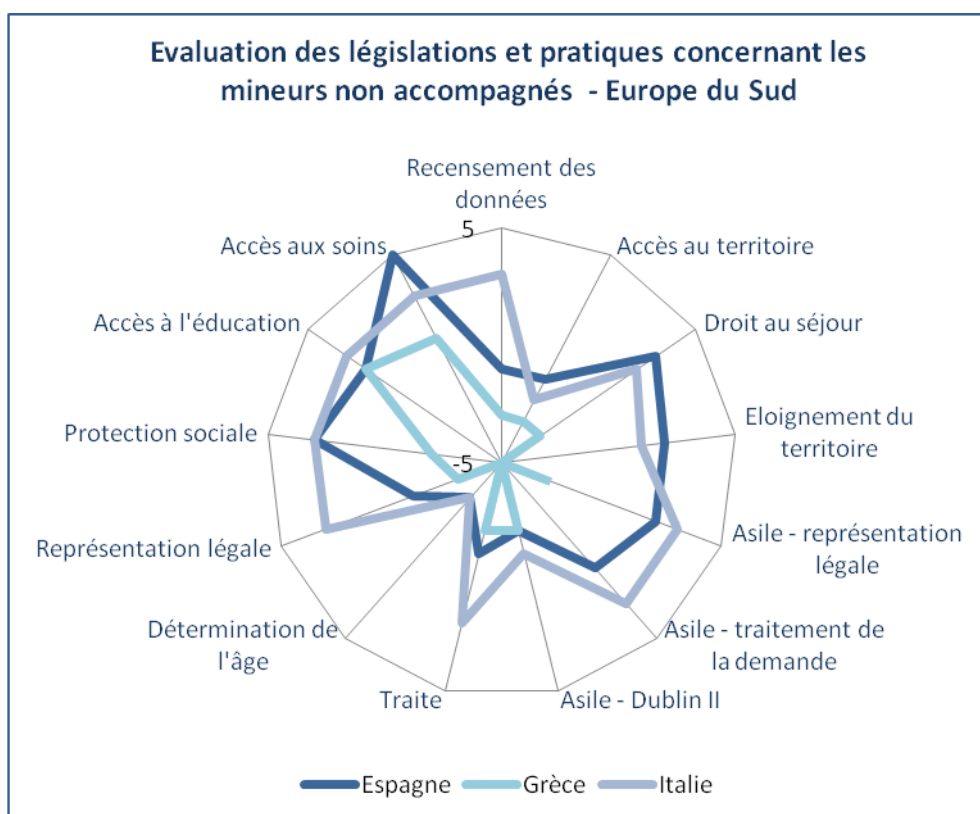
⁵⁶⁵ *Rätt till vård-initiativet*, initiative pour l'accès aux soins, lancée au printemps 2008.

⁵⁶⁶ COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, op.cit.(note 246), §60 et 61.

Conclusion : un large éventail de législations et pratiques

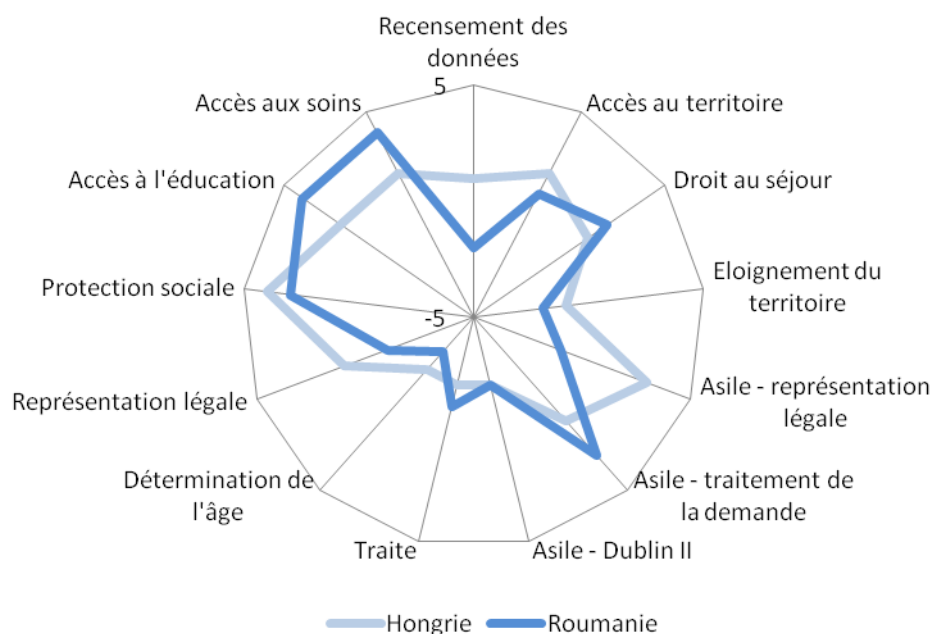
L'étude comparée présente ainsi un large éventail de législations et de pratiques concernant l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés. L'ensemble des thèmes, y compris le droit d'asile qui a pourtant fait l'objet d'un processus d'harmonisation communautaire, est abordé dans chacun des huit pays de façon différente et souvent isolée.

Les graphiques qui suivent mettent en perspective les résultats de cette étude avec un modèle d'accueil et de prise en charge basé sur les recommandations, qui s'appuient sur des normes communautaires et internationales déjà existantes en la matière. Cette modélisation divisée en trois grande régions (Europe du Sud, Europe de l'Est, Europe du Nord), fruit d'une estimation subjective réalisée par les experts auteurs de ce rapport, permet d'identifier les points d'amélioration dans chaque pays ainsi que les besoins d'harmonisation à l'échelle européenne. Les détails de sa réalisation figurent en annexe de ce rapport⁵⁶⁷.

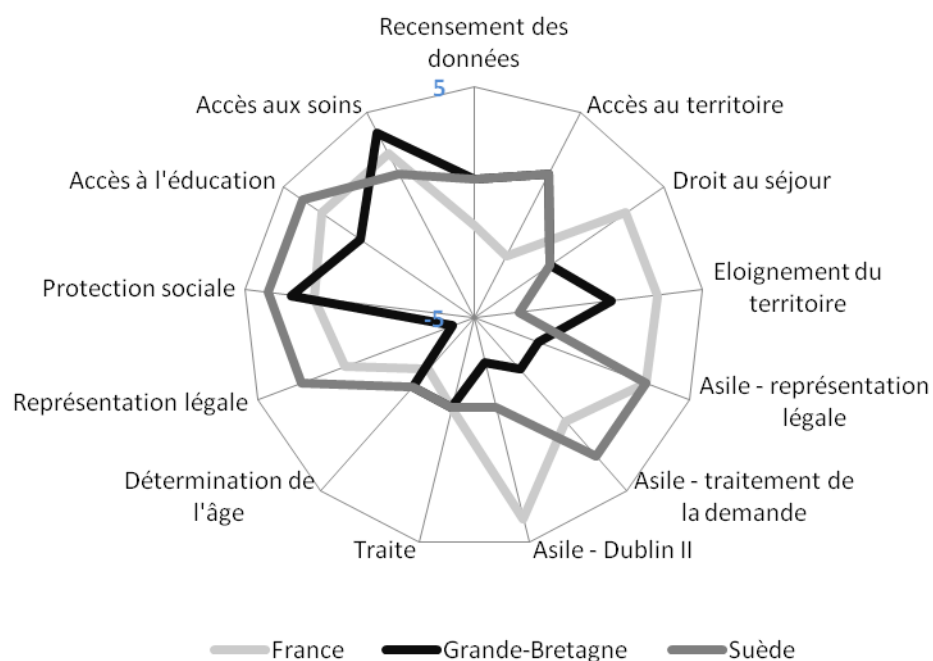


⁵⁶⁷ Voir *infra*, Annexe 2

Evaluation des législations et pratiques concernant les mineurs non accompagnés - Europe de l'Est



Evaluation des législations et pratiques concernant les mineurs non accompagnés - Europe du Nord et de l'Ouest



Ainsi, il apparaît indispensable que l'Union européenne mette en œuvre un cadre normatif commun permettant de traiter l'ensemble de la situation des mineurs non accompagnés qui arrivent chaque année et constituent une partie de l'avenir du continent. Seul un texte de ce type, fondé sur un standard de protection élevé prenant en considération les normes existantes de protection des droits fondamentaux et plus particulièrement ceux visant à protéger les enfants et la déclinaison de ces principes formulées dans les recommandations de ce rapport, permettra d'atteindre les idéaux de justice, de liberté et de sécurité au fondement de la construction européenne.

Annexe 1 - Résumé des recommandations aux institutions européennes

Ce rapport comporte des recommandations liées à chacun des thèmes évoqués. Elles sont complémentaires des recommandations déjà formulées par des organisations internationales ou non gouvernementales en vue d'améliorer la protection des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne⁵⁶⁸.

Recommandation n°1 - DEFINITION

- ▶ Harmoniser la définition des mineurs non accompagnés dans tous les pays de l'Union européenne sur la base de la définition contenue dans les normes communautaires existantes.

Recommandation n°2 – DONNEES STATISTIQUES

- ▶ Mettre en place une méthode coordonnée de collecte d'informations par l'établissement d'un outil de recueil statistique unique utilisable dans chaque pays, permettant une comparaison pertinente à l'échelle européenne.
- ▶ Inclure et distinguer dans cet outil statistique toutes les catégories de mineurs non accompagnés, qu'il s'agisse des demandeurs d'asile, des victimes de traite ou encore des enfants pris en charge par les services de soin et de protection. Cet outil devrait en outre contenir au minimum des données concernant l'âge, la nationalité, la langue et le genre du mineur.
- ▶ Veiller à préserver impérativement la protection des données personnelles lors de l'utilisation de cet outil statistique, conformément aux règles européennes en vigueur et avec la coopération des organisations et institutions compétentes dans ce domaine.

Recommandation n°3 – COORDINATION NATIONALE

- ▶ Confier la coordination et le suivi de la problématique des mineurs non accompagnés dans chaque Etat à une institution nationale indépendante, compétente pour recueillir les données et constituant une ressource pertinente sur l'ensemble des domaines touchant à la situation des mineurs non accompagnés.

Recommandation n°4 – COORDINATION EUROPEENNE

- ▶ Désigner un interlocuteur unique à l'échelle européenne assurant la coordination et le suivi de la problématique des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne.

Recommandation n°5 – REFOULEMENT A LA FRONTIERE

- ▶ Interdire le refoulement des mineurs non accompagnés lors de leur accès au territoire.

⁵⁶⁸ Voir par exemple : SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Statement of good practice – 4th revised edition*, mars 2010, 80 pages ; EUROPEAN NETWORK OF OMBUDSPERSON FOR CHILDREN, *State obligations for the treatment of unaccompanied children*, 28 septembre 2006 ; COMITE DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES, *Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, Observation générale N°6, CRC/GC/2005/6 (2005)

Recommandation n°6 - DETENTION

- ▶ Interdire tout placement en détention de mineurs non accompagnés lié à leur statut d'étranger, y compris lors de l'accès au territoire.

Recommandation n°7 – REPRESENTATION LEGALE A LA FRONTIERE

- ▶ Désigner sans délai un représentant légal afin d'accompagner le mineur dès son arrivée sur le territoire.

Recommandation n°8 – ACCES A LA PROTECTION

- ▶ Instituer des services aux frontières permettant l'orientation juridique et sociale, la médiation culturelle et l'interprétariat à destination des mineurs non accompagnés.
- ▶ Assurer un accès inconditionnel à la protection sociale de droit commun pour les mineurs non accompagnés lors de leur arrivée à la frontière, afin d'évaluer leur situation et de prendre une décision respectueuse des droits de l'enfant.

Recommandation n°9 – DROIT AU SEJOUR

- ▶ Accorder un droit au séjour systématique sur le territoire pour tous les mineurs non accompagnés jusqu'à leur majorité
- ▶ Favoriser l'attribution d'un titre de séjour à la majorité pour les jeunes inscrits dans un projet devant être mené dans le pays d'accueil

Recommandation n°10 – ELOIGNEMENT FORCE

- ▶ Prohiber l'éloignement forcé de tous les mineurs non accompagnés, le statut d'étranger ne pouvant primer sur celui d'enfant qui impose une analyse détaillée de la solution prenant en compte son intérêt supérieur. Cette notion impliquant de prendre en considération l'avis de l'enfant lui-même, seuls les retours volontaires devraient être possibles. L'hypothèse d'une réunification familiale au sein de l'Union européenne devrait systématiquement être examinée. La volonté de l'enfant devrait être reconnue par un tribunal, qui pourrait être saisi automatiquement. Un recours de l'enfant lui-même devrait également être possible.

Recommandation n°11 – RETOUR VOLONTAIRE

- ▶ Etablir une procédure claire et commune à l'ensemble de l'Union européenne pour les retours volontaires, comportant une évaluation complète qui permette de déterminer l'intérêt supérieur de chaque enfant, en particulier au regard des garanties de bien-être apportées par le retour. Cette évaluation devrait concerner à la fois le milieu familial ou les services de protection de l'enfance mais également l'environnement social, économique et politique du pays ainsi que les risques d'exclusion sociale dont le mineur pourrait être victime. Elle pourrait s'appuyer sur les représentations diplomatiques des pays et de l'Union dans les pays tiers, ainsi que sur un réseau d'ONG agrémentées. La volonté de départ de l'enfant devrait constituer une considération primordiale dans le déclenchement d'une procédure de retour. Enfin, un dispositif de suivi devrait être établi afin de s'assurer que la protection de l'enfant a été garantie par le retour. Dans le cas contraire, une possibilité de réintégrer les services de protection du pays de départ devrait être ouverte.

Recommandation n°12 – ASILE / Représentation légale

- ▶ Désigner sans délai, pour toute demande d’asile formulée par un mineur non accompagné, un représentant légal possédant les compétences juridiques nécessaires à un tel accompagnement et dont le travail pourrait être évalué par une instance nationale indépendante.

Recommandation n°13 – ASILE / Information

- ▶ Informer individuellement chaque mineur non accompagné dans une langue qu’il comprend sur la procédure et les enjeux de la demande d’asile, dès son arrivée à la frontière ou son repérage sur le territoire.

Recommandation n°14 – ASILE / Accès à la demande

- ▶ Garantir un accès inconditionnel à la demande d’asile pour tous les mineurs non accompagnés, en écartant toutes les étapes liées à l’admissibilité de la demande et en édictant en leur faveur des dérogations à toutes les procédures spéciales moins favorables que le droit commun.

Recommandation n°15 – ASILE / Entretien personnel

- ▶ Garantir qu’aucune décision de rejet de la demande ne pourra être prononcée sans un entretien mené par des officiers de protection spécifiquement formés.

Recommandation n°16 – ASILE / Persécutions spécifiques

- ▶ Reconnaître les formes de persécution spécifiques aux enfants lors du traitement de la demande.

Recommandation n°17 – ASILE / Accueil

- ▶ Prévoir un accueil des mineurs non accompagnés demandeurs d’asile permettant d’assurer un soutien psychologique et juridique spécifique sur la base d’une identification personnelle des besoins notamment à travers la mise en place de centres spécialisés dans la prise en charge de ces enfants.

Recommandation n°18 – ASILE / Règlement Dublin II

- ▶ Ecarter l’application du règlement Dublin II pour tous les mineurs non accompagnés, à l’exception des transferts visant à réunir les familles.

Recommandation n°19 – TRAITE / Identification des victimes

- ▶ Mettre en place des dispositifs et moyens spécifiques permettant l’identification des mineurs non accompagnés victimes de traite.

Recommandation n°20 – TRAITE / Protection des victimes

- ▶ Prévoir des dispositifs spécifiques assurant une prise en charge inconditionnelle des mineurs non accompagnés victimes de traite, adaptée à leurs besoins et permettant d’assurer leur protection.

Recommandation n°21 – DETERMINATION DE L'ÂGE

- Etablir un protocole de détermination de l'âge commun à tous les Etats de l'Union européenne. Ce protocole devrait prévoir une évaluation pluridisciplinaire menée au sein d'instances indépendantes du gouvernement et des autorités locales, composées de plusieurs acteurs complémentaires et formés sur ce sujet. Ces instances pourraient demander de procéder à un examen médical, avec le consentement du mineur uniquement, mais cet examen ne pourrait constituer qu'un élément parmi d'autres dans le processus de détermination de l'âge. Une possibilité de recours administratif et judiciaire, avec règlement du litige par le juge lui-même en dernier ressort, devrait être ouverte au jeune seul et à son représentant en cas de contestation sur l'âge attribué suite à la mise en œuvre du protocole. En tout état de cause, les principes de présomption de minorité et de bénéfice du doute devraient s'appliquer tout au long de la procédure de détermination de l'âge.

Recommandation n°22 – REPRESENTATION LEGALE

- Nommer sans délai un représentant légal unique pour toute personne se déclarant mineure ou identifiée comme telle. Ce représentant devrait être indépendant, formé spécifiquement à la problématique des mineurs non accompagnés, et disposer de conditions matérielles lui permettant de remplir pleinement ses missions.
- Mettre en place dans chacun des pays une instance indépendante visant à superviser et à évaluer les missions de ces représentants.

Recommandation n°23 – PROTECTION SOCIALE

- Permettre à tous les mineurs non accompagnés de bénéficier de dispositifs de protection sociale adaptés à leurs besoins. Prévoir à ce titre la mise en place de dispositifs spécifiquement dédiés à ces enfants pour le premier accueil afin d'évaluer au mieux leur situation, d'identifier leurs besoins de protection en particulier pour les demandeurs d'asile ou les victimes de traite, et les amener dans les meilleures conditions et les plus brefs délais vers le système de protection de l'enfance de droit commun.

Recommandation n° 24 – SCOLARITE / Accès au système scolaire de droit commun

- Garantir un droit inconditionnel à la scolarité pour tous les mineurs non accompagnés, dans les mêmes conditions que les mineurs nationaux.

Recommandation n° 25 – SCOLARITE / Dispositifs d'adaptation scolaire

- Prévoir des dispositifs d'adaptation scolaire en nombre suffisant spécifiquement dédiés aux mineurs non accompagnés, leur permettant d'intégrer le système scolaire de droit commun par l'acquisition des bases requises en particulier d'un point de vue linguistique.

Recommandation n° 26 – FORMATION PROFESSIONNELLE

- Garantir un accès aux programmes de formation professionnelle dans les mêmes conditions que pour les mineurs nationaux, en accordant systématiquement une autorisation de travail valable *a minima* pendant le temps du cursus si le droit national exige une telle autorisation.

Recommandation n° 27 – ACCES AUX SOINS

- Assurer un accès inconditionnel au système national de santé, non limité aux soins d'urgence, à tous les mineurs non accompagnés présents sur le territoire.

Annexe 2 – Modélisation graphiques des législations et pratiques dans les 8 pays étudiés.

La modélisation des législations et pratiques dans les 8 pays étudiés, qui apparaît en conclusion, a été réalisée en prenant en compte les critères définis par les experts auteurs de ce rapport et leur appréciation sur leur mise en œuvre dans les pays étudiés.

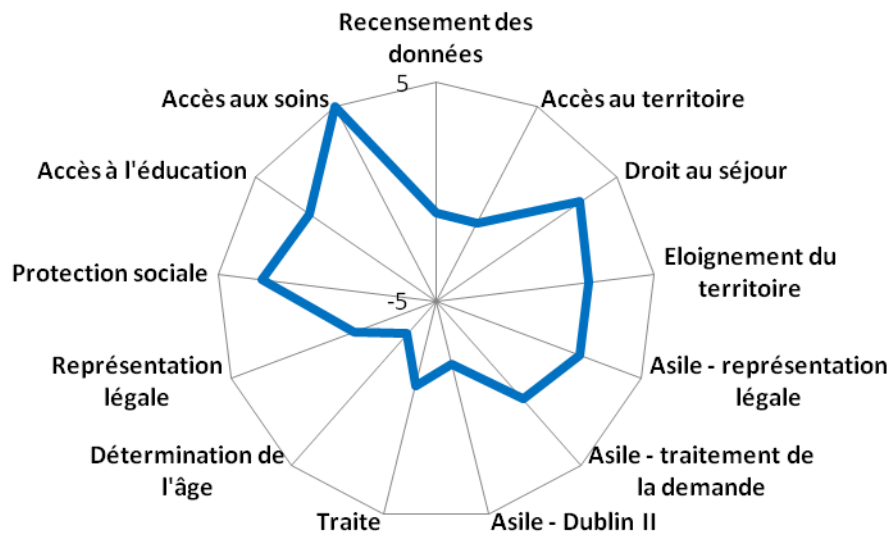
Les critères suivants ont été pris en compte et appréciés par les auteurs :

Thèmes	Critères
Recensement des données	- Existence d'une méthode de collecte d'informations ou d'un recueil statistique unique sur les mineurs non accompagnés - Outil statistique incluant toutes les catégories de mineurs non accompagnés - Outil incluant des données minimales : âge, genre, nationalité, langue
Accès au territoire	- Interdiction du refoulement des mineurs non accompagnés - Interdiction de la détention lors de l'accès au territoire - Prise en charge immédiate de tout mineur se présentant seul à la frontière - Désignation d'un représentant légal dès l'entrée sur le territoire
Droit au séjour	- Attribution d'un droit au séjour systématique aux mineurs non accompagnés - Facilités d'ouverture d'un droit au séjour à la majorité pour les jeunes menant un projet de vie.
Eloignement du territoire	- Interdiction de l'éloignement forcé - Prise en compte de la volonté de l'enfant dans la décision de retour volontaire - Evaluation des garanties de protection dans le pays de retour - Validation de la mesure de retour par un juge - Mise en place de mesures de suivi après le retour - Si le retour n'est pas possible, possibilité de demeurer légalement dans le pays d'accueil
Asile – représentation légale	- Présence d'un représentant légal compétent pour assister le mineur durant la procédure d'asile
Asile – traitement de la demande	- Accès inconditionnel à la demande d'asile et dérogation aux procédures spéciales (à la frontière, prioritaires...) - Possibilité réelle de se voir reconnaître l'asile (taux de reconnaissance au moins égal à celui des adultes) - Officiers de protection spécialement formés au traitement de demandes de mineurs et prise en compte de la vulnérabilité des enfants dans le traitement de la demande - Prise en compte des motifs de persécution spécifiques aux enfants
Asile – Règlement Dublin II	- Absence de transferts de mineurs non accompagnés dans le cadre du règlement Dublin II, sauf pour les transferts visant à réunir les familles. - A défaut d'une dérogation générale, suspension des transferts vers certains pays comme la Grèce
Traite	- Existence d'outils et de services spécialisés dans l'identification des mineurs victimes de traite - Données statistiques distinguant les mineurs victimes de traite - Existence de dispositifs spécifiques et adaptés pour la prise en charge des mineurs victimes de traite

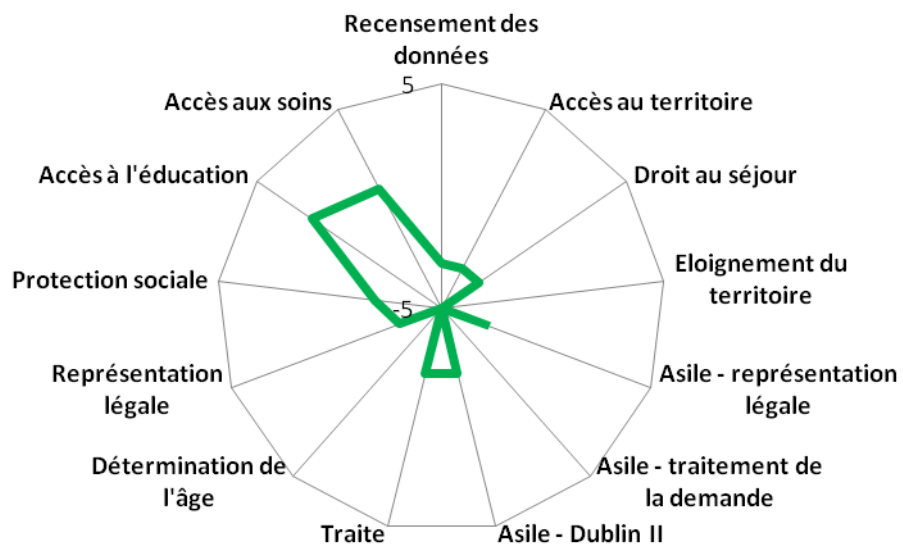
Détermination de l'âge	- Evaluation pluridisciplinaire de l'âge incluant d'autres éléments que l'expertise médicale - Evaluation menée par des autorités indépendantes - Evaluation menée par des acteurs formés - Possibilité de recours en cas de contestation sur l'âge attribué par l'évaluation - Application des principes de présomption de minorité et de bénéfice du doute
Représentation légale	- Désignation d'un représentant légal (si possible, unique) pour tous les mineurs non accompagnés - Disposant d'un mandat suffisant pour veiller au bien-être de l'enfant - Nommé dès l'identification du mineur - Le représentant légal est indépendant et formé - Présence d'une instance de supervision du travail des représentants légaux
Protection sociale	- Accès à une protection sociale dans les mêmes conditions que les enfants nationaux - Dispositifs de protection sociale adaptés aux besoins des mineurs non accompagnés
Scolarité	- Droit à la scolarité dans les mêmes conditions que les mineurs nationaux - Dispositifs scolaire d'adaptation en nombre suffisant - Accès aux programmes de formation professionnelle
Accès aux soins	- Accès inconditionnel aux soins d'urgence - Accès inconditionnel au système national de santé

Les graphiques détaillés pour chaque pays, qui apparaissent superposés dans la conclusion du rapport, sont présentés ici :

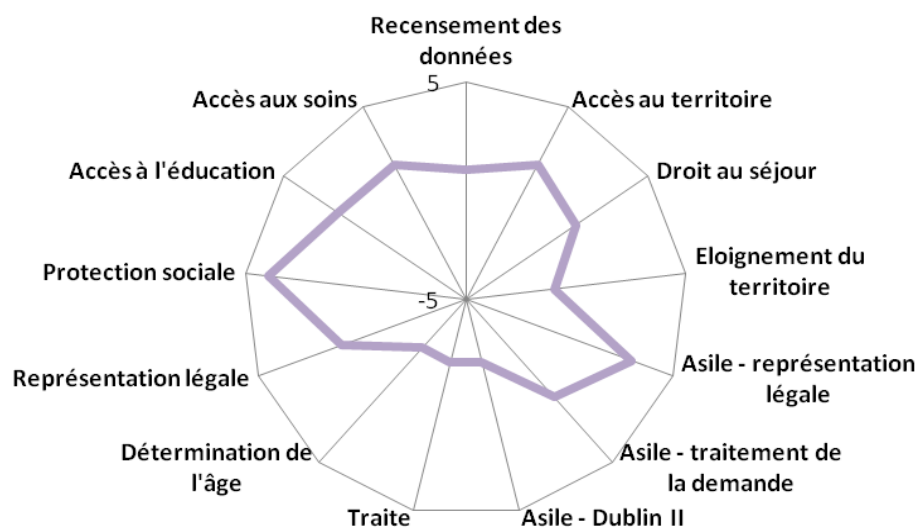
Espagne



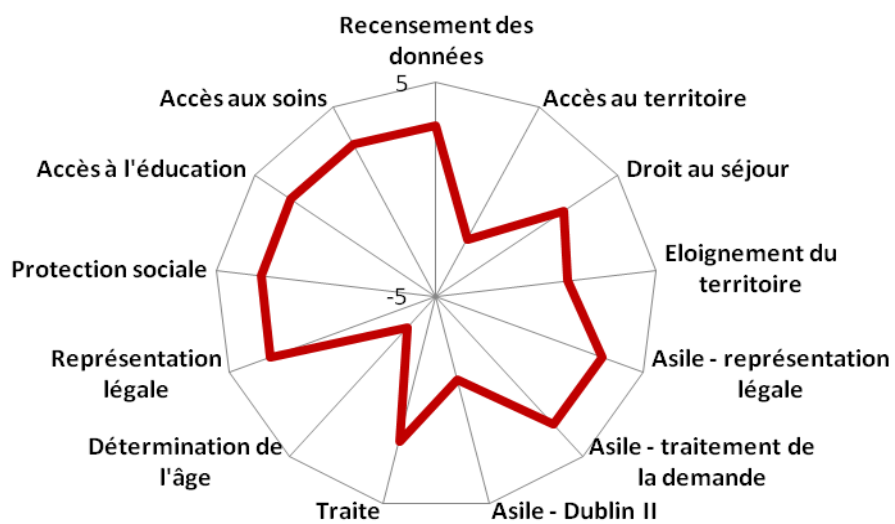
Grèce



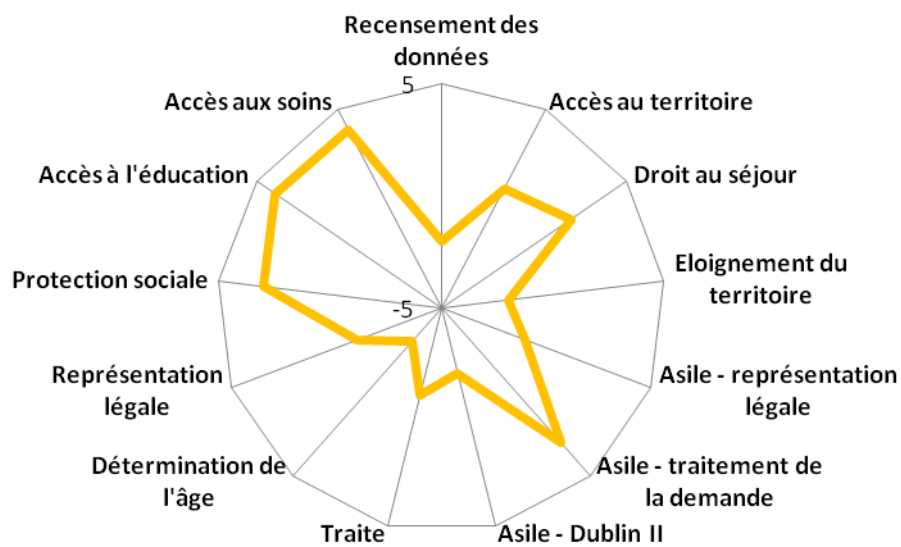
Hongrie



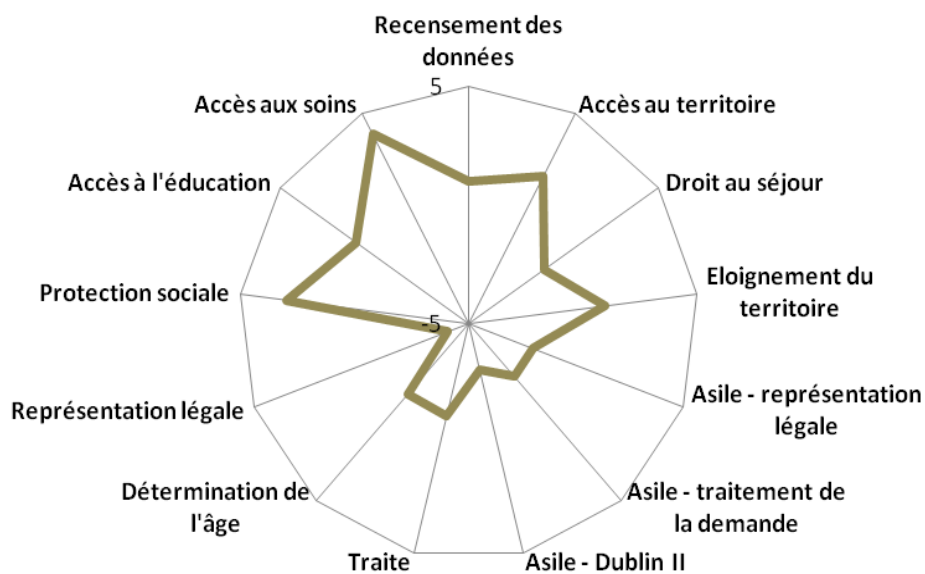
Italie



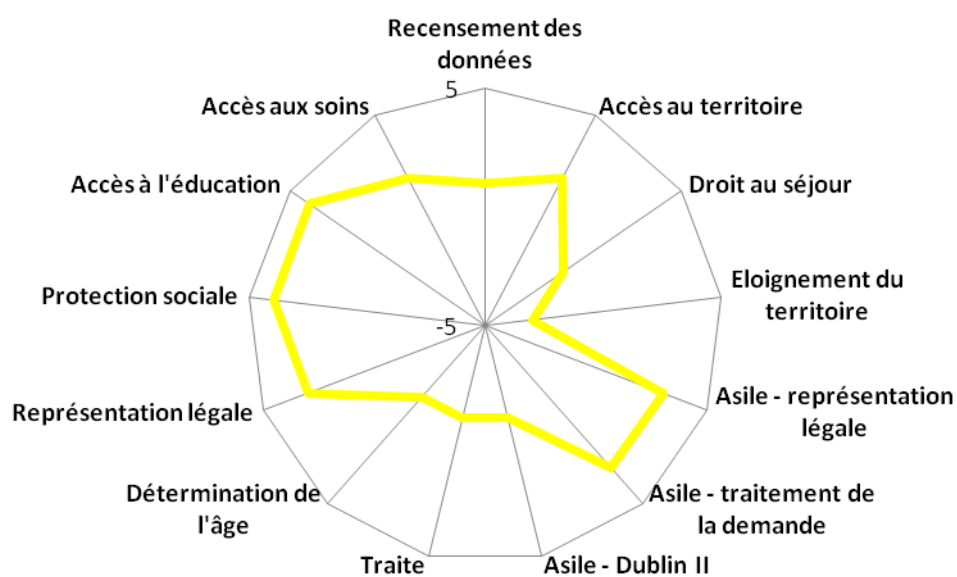
Roumanie



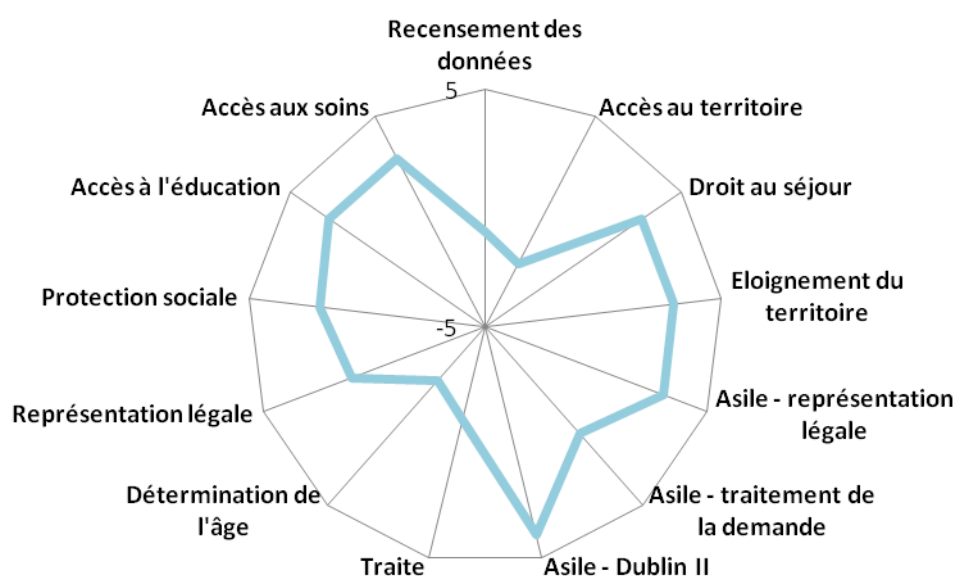
Grande-Bretagne



Suède



France



Annexe 3 - Normes internationales et européennes de référence

Nations Unies

- Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié, adoptée le 28 juillet 1951 à Genève
<http://www2.ohchr.org/french/law/refugies.htm>
- Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990
<http://www2.ohchr.org/french/law/crc.htm>
- Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée, adopté le 15 novembre 2000 à Palerme
http://www2.ohchr.org/french/law/pdf/protocoltraffic_fr.pdf

Union européenne

- Traité sur l'Union européenne, 7 février 1992, version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne du 30 mars 2010, C 83/13.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:FR:PDF>
- Résolution du Conseil du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0719\(02\):FR:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0719(02):FR:HTML)
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, (2000/C 364/01)
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf
→ Art. 24
- Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système «Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:FR:HTML>
- Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:FR:HTML>
→ Art. 2f
- Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:FR:HTML>

→ Art. 2h, Art. 10, Art.19

- Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:FR:HTML>
→ Art. 2h
- Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:FR:HTML>
→ §(21) ; art. 30
- Directive 2004/81/CE relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, adoptée le 29 avril 2004 et applicable à l'ensemble des États membres de l'Union européenne
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:FR:HTML>
→ Art. 3.3 ; Art. 10
- Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>
→ §14, Art. 2h ; Art. 2i ; Art 12.1; Art. 17; Art. 35.3.f;
- Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>
→ Art. 10 ; Art. 17
- Plan d'action de la Commission européenne pour les mineurs non accompagnés (2010-2014), SEC (2010)534. 5 mai 2010
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:FR:PDF>
- Conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés, 3018ème session du Conseil JUSTICE et AFFAIRES INTERIEURES. Luxembourg, 3 juin 2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/114888.pdf

Conseil de l'Europe

- Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée à Varsovie le 16 mai 2005.
<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/197.htm>
→ Art. 5.5 ; 10 ; 12.7 ; 14.2 ; 163.7 ; 28.3 ...

- Recommandation 1703 (2005) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile,
<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/FREC1703.htm>
- Recommandation CM/Rec (2007)9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés
http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/Recommendations/Recommendation%20CM%20Rec_2007_9_fr.pdf

Annexe 4 – Législations nationales

Espagne

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html

Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd2393-2004.html

Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho "ad referendum" en Dakar el 5 de diciembre de 2006, http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/a051206-aec.html

Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007. http://www.renteriaabogados.com/images/stories/acuerdo_menas_cg_a429.pdf

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l12-2009.html

France

Code civil

Code de l'action sociale et des familles

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20100831>

Accord visant à établir une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation, signé le 4 octobre 2002 et paru au J.O. du 14 mars 2003

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains isolés sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation concernant les mineurs, signé le 1^{er} février 2007, ratifié par la France le 6 mai 2010

Grèce

Décret présidentiel 61/1999, O.G. n° 63 (A), 6 avril 1999

L 3386/2005

Décret présidentiel 220/2007, O.G. n° 251 (A), 13 novembre 2007

Décret présidentiel 90/2008

Hongrie

Loi XXXI de 1997 sur la protection de l'enfance

Loi LXXX de 2007 sur l'asile

Loi II de 2007 sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers

Code civil

Italie

Code civil

Code Pénal

Loi 184/83

D.P.R. 488/88

T.U 286/98

DPCM 535/99

D.P.R. 303/04

Directive du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Justice, signée le 7 décembre 2006 et enregistrée par la Cour des Comptes le 07 mars 2007

Circulaire explicative du Département pour les Libertés Civiles et l'Immigration, 11 avril 2007

Circulaire Prot. 17272/7 du 9 juillet 2007

Décret législatif n. 251/2007 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts

Décret législatif n. 25/2008 ; modifié par le D. Lgs.159/2008 relatif à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres

Roumanie

Loi n° 678/2001 sur la lutte contre le trafic d'êtres humains

OUG nr. 194/2002, ordonanta de urgenta privind regimul strainilor in Romania, republicata in 2008

OUG 143/2002 Ordonanta de urgent nr. 143/2002 *din 24/10/2002* Publicat in Monitorul Oficial Partea I nr.804 din

05/11/2002 pentru modificarea si completarea unor dispozitii din Codul penal si unele legi special in vederea ocrotirii minorilor împotriva abuzurilor sexuale

Loi n° 39/2003 pour la prévention et la lutte contre le trafic organisé, 21 janvier 2003

Loi 272 / 2004 concernant la protection et la promotion des droits de l'enfant (23.06.2004)

OUG 79/2005 Ordonanta de urgenta nr. 79 din 14 iulie 2005 pentru modificarea si completarea Legii nr. 678/2001 privind prevenirea si combaterea traficului de persoane

Loi n°287/2005 visant à approuver, modifier et compléter l'Ordonnance n°79/2005 modifiant et complétant la loi n° 678/2001 du 21 novembre 2001 sur la prévention et la lutte contre le trafic d'êtres humains.

Loi n°122/2006 sur l'asile en Roumanie, 25 Août 2006. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44ace1424.html>

Grande Bretagne

Loi sur l'immigration (*Immigration Act*), 1971.

Loi de protection de l'enfance (*Children Act*), 1989.

Loi sur l' « après-prise en charge » des enfants (*Children Leaving Care Act*), 2000.

Loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile (*Nationality, immigration and asylum act*), 2002.

Loi sur l'asile et l'immigration (*Asylum and Immigration, Treatment of claimants etc*), 2004.

Loi sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration (*Borders, Citizenship and Immigration Act*), 2009.

Suède

Loi 1990 :52 sur la prise en charge des jeunes personnes (*Care of young persons Act*), incluant les amendements de la loi 2003 :420.

Ordonnance 2001:976 sur l'éducation des réfugiés et autres (*Ordinance on education, preschool and school-age childcare for refugees and others*).

Loi 2005 :716 sur les étrangers (*Aliens Act*)

Loi 2005 :429 sur les administrateurs ad hoc pour les mineurs non accompagnés (*Act on guardians ad litem for unaccompanied children*)

Loi 2008 :344 sur les soins de santé pour les demandeurs d'asile

Annexe 5 – Bibliographie

Bibliographie générale

- CHAUMOITRE, LAMTALI, BAALI, DUTOIR, BOETSCH, GAREL, PANUEL, *Estimation de l'âge osseux par l'atlas de Gerulich et Pyle : comparaison de 3 échantillons contemporains d'origine géographique différente*, Journal de Radiologie, Volume 88, Issue 10, octobre 2007.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES, *Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine*, Observation générale N°6, CRC/GC/2005/6 (2005), <http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2005/6>
- COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés*, 2004, 72 p.,
[http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/\\$File/ICRC_001_1011.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/$File/ICRC_001_1011.PDF!Open)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence régionale sur les migrations des mineurs non accompagnés ; agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant*, Torremolinos, Málaga, Espagne, 27-28 octobre 2005, 314 p.,
[http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-R-CONF\(2005\)27_Malaga_conference_proceedings_final_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-R-CONF(2005)27_Malaga_conference_proceedings_final_fr.pdf)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Mise en garde contre le renvoi de mineurs dans les zones dangereuses*, 18 juin 2010, http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=5676&L=1
- EDUCATION INTERNATIONAL, *Education for refugee and asylum seeking children in OECD countries – case studies from Australia, Spain, Sweden and the United Kingdom*, mars 2010, 100 p.,
http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EIResearch_Paloma_Eng_final_med.pdf
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration arrangement for, and numbers of, unaccompanied children*, mai 2010, 163 p.,
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=7E751C48A6C5DDB03F386117613319E4?fileID=1020>
- EUROPEAN NETWORK OF OMBUDSPERSON FOR CHILDREN, *State obligations for the treatment of unaccompanied children*, 28 septembre 2006,
http://www.crin.org/docs/ENOC_Statement_Unaccompanied.doc
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques*, juillet 2009, 192 p.,
http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub_Child_Trafficking_FR.pdf
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, 30 avril 2010, 52 p.,
http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-SUMMARY-REPORT_en.pdf
- EUROSTAT, *75000 asylum seekers granted protection status in the EU in 2008*, novembre 2009,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF
- EUROSTAT, *Environ 260000 demandeurs enregistrés en 2009*, Communiqué de presse, 4 mai 2010,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/FR/3-04052010-BP-FR.PDF

- EUROSTAT, *Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe - Données annuelles*, 2010,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>
- FRANCE TERRE D'ASILE, *La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits*, Les cahiers du social n°18, septembre 2008, 80 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, DEPARTEMENT DU PAS DE CALAIS, CONSEIL GENERAL DU NORD, *Mineurs isolés étrangers : des enfants en quête de protection – 1ères assises européennes, jeudi 17 décembre 2009 – Synthèse des débats*, mars 2010, 50 p., <http://www.france-terre-asile.org/images/stories/mineurs-isoles-etrangeurs/actes-assises-mie-09-03-2010.pdf>
- GREULICH W.W., PYLE S.I., *Radiographic atlas of skeletal development of the hand and wrist*, Stanford University Press, 1959.
- LEWIS, LAVY, HARRISON, *Delay in skeletal maturity in Malawian children*, The journal of bones & joint surgery.
- NIDOS, *Towards a European Network of Guardianship institutions*, février 2010, 80 p.,
http://www.epim.info/docs/documents/Engirapport_EN.pdf
- RODRIGUEZ Caroline, *Validation externe des modèles estimatifs de l'âge utilisant les 3^{èmes} molaires*, Université Henri Poincaré Nancy 1, Thèse, 2009, p. 19.
http://www.scd.uhp-nancy.fr/docnum/SCDPHA_TD_2009_RODRIGUEZ_CAROLINE.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n° 33*, avril 2010
http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_33.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°32*, novembre 2009
http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_32.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°31*, mai 2009
http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_31.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°30*, juillet 2008
http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_30.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Statement of good practice – 4th revised edition*, mars 2010, 80 p., http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/SGP_2009_final_approved_for_print.pdf
- UNHCR, « Children : Guidelines on protection and care », Genève 1994, 184 p.,
<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3470.pdf>
- UNHCR, “Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum”, février 1997, 21 p., <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf>
- UNHCR, « Principes directeurs relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant », mai 2008,
<http://www.unhcr.fr/4b151b9f2d.pdf>
- UNHCR, *Trees only move in the wind – a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, juin 2010, 49 p., <http://www.unhcr.org/4c1229669.html>

- UNICEF, *Children on the move, A Report on Children of Afghan Origin Moving to Western Countries*, Kerry BOLAND, février 2010, 70 p.,
http://www.unicef.org/infobycountry/files/Book_children_on_the_move.pdf
- ZERMATTEN J., *L'Intérêt supérieur de l'enfant*, Institut international des droits de l'enfant, 2005, 43 p. -
http://www.dei-france.org/lettres_divers/2009/interet_superieur_enfant.pdf

Bibliographie par pays

Espagne

- ASOCIACION PRO DERECHOS HUMANOS DE ANDALUCIA, *El tc reconoce la capacidad de un menor marroquí a oponerse a su repatriación*, 22 janvier 2009.
http://www.apdha.org/index.php?option=com_content&task=view&id=562&Itemid=32
- CONSEIL GENERAL DU BARREAU ESPAGNOL (CGAE), *Ni ilegales ni invisibles. Realidad Jurídica y social de los Menores Extranjeros en España* [“Ni illégaux ni invisibles. Réalité juridique et sociale des mineurs étrangers en Espagne ”], 2009, 154 pages,
http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF_CGAE_2009.pdf
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of, unaccompanied minors- Spain*, 2009, 72 p.
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=DC4711E4A9B13CAB45AF12042B176BF0?fileID=775>
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques, Rapport par pays, Espagne*, juillet 2009, 63 p.
<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-es.pdf>
- GOBIERNO DE ESPANA, MINISTERIO DEL INTERIOR, *Asilo en cifras 2008*, 80 pages,
http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo/Asilo_2008/files/asilo.pdf
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Unwelcome Responsibilities , Spain's Failure to Protect the Rights of Unaccompanied Migrant Children in the Canary Islands*, juillet 2007, 119 pages,
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain0707webwcover.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Retours à tout prix : l'Espagne pousse au rapatriement de mineurs non accompagnés en l'absence de garanties*, octobre 2008, 28 pages,
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain1008rwebwcover.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Eternal emergency, No End to Unaccompanied Migrant Children's Institutionalization in Canary Islands Emergency Centers*, juin 2010, 45 pages,
<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/spain0610webwcover.pdf>

- ACADEMIE NATIONALE DE MEDECINE, « La fiabilité des examens médicaux visant à déterminer l'âge à des fins judiciaires et la possibilité d'amélioration en la matière pour les mineurs étrangers isolés », *Bulletin de l'Académie Nationale de Médecine*, 2007, n°1, pp.139-142.
- ALLONSIUS D., « Le juge des enfants et les mécanismes de protection internationale des mineurs », *Le Journal de l'association des magistrats de l'Union européenne*, n°21, avril 2009, pp. 1-4.
- ASSEMBLEE NATIONALE, *Projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Etude d'impact*, mars 2010, 229 p.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la France*, 36^e session, 30 juin 2004, CRC/C/15/Add.240, 15 p.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la France*, 51^e session, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, 25 p.
- COMITE DES NATIONS-UNIES CONTRE LA TORTURE, *Observations finales à la France*, 44^e session, CAT/C/FRA/CO/4-6, 14 mai 2010.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis relatif à la situation des étrangers mineurs isolés*, 21 septembre 2000, 2 p.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur le projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés*, 24 avril 2003, 2 p.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur le projet de loi réformant la protection de l'enfance*, 29 juin 2006.
- COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, *Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France*, 18 décembre 2009, 29 p.
- CONSEIL CONSULTATIF NATIONAL D'ETHIQUE, *Avis sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques*, n°88, 23 juin 2005.
- COORDINATION FRANÇAISE POUR LE DROIT D'ASILE, RESEAU EDUCATION SANS FRONTIERES, HORS LA RUE, ANAFE et DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL, *Pour une application du droit commun dans la prise en charge des mineurs isolés étrangers en quête d'asile et de protection, Propositions collectives pour le groupe de travail interministériel*, septembre 2009.
- COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, *Rapport annuel 2008*, 17 p.
- DEBRE I., Sénateur des Hauts-de-Seine, parlementaire en mission auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés, *Les mineurs isolés étrangers en France*, mai 2010, 112 p.
- DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL, *Droits de l'enfant : au pied du mur, Rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant en vue de l'audition de la France en juin 2009*, octobre 2008, 262 p.

- DEFENSEURE DES ENFANTS, *Actes du colloque : mineurs étrangers isolés, vers une harmonisation des pratiques dans l'intérêt supérieur de l'enfant*, 20 juin 2008, 97 p.
- DEFENSEURE DES ENFANTS, *Propositions au groupe de travail interministériel sur la situation des mineurs étrangers isolés*, septembre 2009.
- ETIEMBLE A., *Les mineurs isolés étrangers en France : évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance - Les termes de l'accueil et de la prise en charge*, enquête pour l'association Quest'us, Rennes, 2002.
- ETIEMBLE A., « Les mineurs isolés étrangers en France », *Migrations études* n°109, 2002, pp.1-16.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *Guide juridique de prise en charge des mineurs isolés étrangers et demandeurs d'asile*, Les cahiers du social n°16, 2^e édition, février 2008, 143 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *Rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant des Nations unies*, 51e session, octobre 2008, 26 p.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *La protection des mineurs isolés demandeurs d'asile, Synthèse des positions de France terre d'asile*, propositions pour le groupe de travail interministériel sur la situation des mineurs étrangers isolés, avril 2009.
- FRANCE TERRE D'ASILE, *ProAsile, numéro spécial mineurs isolés étrangers*, n°20, novembre 2009, 43 p.
- GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTERIEL SUR LES MINEURS ISOLÉS ETRANGERS, *Projet de rapport, Diagnostic et comptes-rendus*, octobre 2009, 189 p.
- HORS LA RUE, *Que sont-ils devenus ? Le parcours des jeunes Roumains suivis par Hors La Rue et pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris*, 2006.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Perdus en zone d'attente, Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, octobre 2009, 67 p., http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france1009frweb_1.pdf
- INFOMIE, « Séjour des jeunes majeurs isolés : une mesure en trompe l'œil », *Communiqué*, 19/03/2010, www.infomie.org
- INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Mission d'analyse et de propositions sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France, rapport n°2005 010*, janvier 2005, 60 p.
- OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET DES APATRIDES, *Rapport d'activité 2008*, avril 2009, 84 p.
- OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET DES APATRIDES, *Rapport d'activité 2009*, avril 2010, 84 p.
- TERRE DES HOMMES, *Disparitions, départs volontaires, fugues, Des enfants de trop en Europe ? Etude menée en Belgique, Espagne, France et Suisse sur les disparitions de mineurs étrangers non accompagnés placés en institution*, janvier 2010, 85 p.

Grèce

- AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: irregular migrants and asylum-seekers routinely detained in substandard conditions*, juillet 2010, 60p.
http://www.amnestyinternational.be/doc/IMG/pdf/grece_refugies_2010.pdf
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Grèce du 8 au 10 décembre 2008*, 4 février 2009, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1412853&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Report to the Government of Greece on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 23 to 29 September 2008*. 30 juin 2009. 33p.
<http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.pdf>
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques, Rapport par pays, Grèce*, juillet 2009, 43 p., <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-gr.pdf>
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Left to Survive, systematic failure to protect unaccompanied migrant children in Greece*, décembre 2008, 115 pages. <http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/22/left-survive>
- THE GREEK OMBUDSMAN, *Administrative detention and expulsion of foreign minors*, octobre 2005.
<http://www.synigoros.gr/reports/SR-detention-expulsionOCTOBER-2005.pdf>
- UNHCR, *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, Avril 2008, 112 pages ,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd557d.html>
- UNHCR, *Greece's infrastructures struggles to cope with mixed migration flow*, News stories, 19 janvier 2009. <http://www.unhcr.org/497495174.html>
- UNHCR, *UNHCR alarmed by detention of unaccompanied children in Lesbos, Greece*, 28 août 2009,
<http://www.unhcr.org/print/4a97cb719.html>
- UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum*, Décembre 2009, 23 pages,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html>
- US DEPARTMENT OF STATE, *Trafficking in persons report 2009, Greece*, 16 Juin 2009,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a4214b832.html>

Hongrie

- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la Hongrie*, 41^e session, 17 mars 2006, CRC/C/HUN/CO/2, 14 p.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of, unaccompanied minors in Hungary*, 2009, 31 p.
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=DC4711E4A9B13CAB45AF12042B176BF0?fileID=833>
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Thematic study on the rights of the child, Child trafficking, Hungary report*, 2008, 42 p.

- FAMILY, CHILD, YOUTH ASSOCIATION, *Hungarian alternative report to the Committee of the rights of the child*, Budapest, 2005, 39 p.
- HARASZTI K., *Report by the Parliamentary Commissioner for civil rights in case number AJB 7120/2009*, (traduction anglaise non officielle), janvier 2010, 18 p.
- HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Asylum seekers' access to territory and to the asylum procedure in the Republic of Hungary, Report on the border monitoring program's first year in 2007*, 2008, 70 p.
- IVAN J., « La protection des mineurs isolés étrangers en Hongrie », in FRANCE TERRE D'ASILE, *ProAsile*, numéro spécial mineurs isolés étrangers, n°20, novembre 2009, pp. 32-33.
- KOPITAR A., *The risk group of unaccompanied minors : protection measures in an enlarged European union, Hungary country report*, University of Primorska, 2007, 41 p.
- PROASYL, *Hungary country report, Report for the Information and Cooperation Forum II*, mai 2007, 29 p.
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Hungary national assessment*, 2000, 62 p.
- UNHCR, *UNHCR position on the situation of asylum in Ukraine in the context of return of asylum-seekers*, octobre 2007, 16 p.
- UNHCR, *Note on refugee integration in Central Europe*, 2009, 40 p.
- UNHCR, *Annual statistical report [for Hungary], Individual asylum application and refugee status determination*, 2009.
- UNHCR, « Down and out in Budapest : Somali refugees face winter struggle », *Telling the Human Story*, 27 janvier 2010.
- US DEPARTMENT OF STATE, *Trafficking in persons report*, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/index.htm>.

Italie

- ANCI, *Mineurs étrangers isolés, 3^{ème} rapport*, 2009
- ANSA, *Immigrazione:Salento, sbarchi triplicati*, 12 août 2010, http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2010/08/12/visualizza_new.html_1880667697.html
- COMITATO PER I MINORI STRANIERI, *Dati aggiornati al 30 giugno 2009*, http://www.ismu.org/ISMU_new/upload/files/20090703104920.xls
- CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *De la persecution à la protection, mineurs isolés demandeurs d'asile*, 2008
- CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI, *Recherche et échange d'expérience et de pratique en matière de mise en œuvre du Règlement de Dublin II*, 2010
- CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI E COMMISSION EUROPEENNE ,*Project S.A.B. Services aux frontières : coopération pratiques . Rapport final*, 2008, p.22.

- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione, 2009, 40p.
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do?sessionId=DC4711E4A9B13CAB45AF12042B176BF0?fileID=752>
- GROUPE DE TRAVAIL pour la Convention relative aux droits de l'enfant, 2^{ème} rapport complémentaire aux Nations Unies sur le suivi de la Convention relative aux droits de l'enfant, septembre 2009
- HEIN Christopher, Refugies : Vingt ans d'histoire du droit d'asile en Italie, Donzelli Editori
- SAVE THE CHILDREN, L'accueil des mineurs qui arrivent par la mer. Rapport final de suivi de la communauté de logement pour les mineurs en Sicile. Projet « Praesidium III », Avril 2009
- VASSALLO PALEOLOGO Fulvio, *Respingimenti ai porti - Smentite e corpi di reato*, 3 avril 2009, <http://www.meltingpot.org/articolo14287.html>

Roumanie

- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT des Nations Unies, 51^{ème} session, Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales: Roumanie, CRC/C/ROM/CO/4, 30 juin 2009
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques, Rapport par pays, Roumanie*, juillet 2009, 44 p., <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Child-trafficking-09-country-ro.pdf>
- SAVE THE CHILDREN ROMANIA, rapport au Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant - Genève- concernant le deuxième rapport périodique sur le gouverne Roumanie pendant le 1993_2002)

Grande Bretagne

- 11 MILLION, THE CHILDREN'S COMMISSIONER FOR ENGLAND, *Follow up report to The Arrest and Detention of Children Subject to Immigration Control*, février 2010, 84 p.
- BBC, *Asylum-seeking children are going missing from care*, 21 janvier 2010, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8470620.stm
- BHABHA J., FINCH N., *Seeking asylum alone, Unaccompanied and separated children and refugee protection in the United Kingdom*, novembre 2006, 212 p.
- CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *The right to education in England : alternative report to the UN Committee of the rights of the child*, 2008, 56 p.
- CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *Seeking support, A guide to the rights and entitlements of separated refugee and asylum seeking children*, third edition 2009, 66 p.
- CHILDREN AND YOUNG PEOPLE NOW, *Anger as hundreds of children deported alone under EU rules*, 22 juin 2010

- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, 49e session, 20 octobre 2008, CRC/C/GBR/CO/4, 21 p.*
- CRAWLEY H., LESTER T., *No place for a child, Children in Immigration Detention in the UK – Impacts, Alternatives and Safeguards, Save The Children, 2005.*
- CRAWLEY H., *When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment, ILPA Research report, mai 2007, 225 p.*
- DENNIS J., « L'accueil et la prise en charge des mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile au Royaume-Uni », in FRANCE TERRE D'ASILE, *ProAsile, numéro spécial mineurs isolés étrangers, n°20, novembre 2009, pp. 34-35.*
- ECPAT UK, *ECPAT UK submission to Joint Committee on human rights inquiry into children's rights, février 2009.*
- ECPAT UK, *Safeguarding children : top ten questions on child trafficking, août 2009, 26 p.*
- ECPAT UK, *Connect to protect, Newsletter, hiver 2009.*
- EU FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA), HARRIS D. et al., *Thematic study on child trafficking in the UK, 2009, 108 p.*
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of, unaccompanied minors, National report for United Kingdom, mars 2010, 53 p.*
- HOME OFFICE, *Control of Immigration: Quarterly Statistical Summary, United Kingdom - Fourth Quarter 2009.*
- HUMAN RIGHTS WATCH, "EU : Defer hasty returns of migrant children – Better safeguards needed for children who arrive in Europe alone", 4 juin 2010.
- REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Does every child matter ? Children seeking asylum in Britain, mars 2009, 28 p.*
- REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Safe at last ? Children on the front line of UK border control, mars 2010, 19 p.*
- ROYAL COLLEGE OF PAEDIATRICS, ROYAL COLLEGE OF GENERAL PRACTITIONERS, ROYAL COLLEGE OF PSYCHIATRISTS, FACULTY OF PUBLIC HEALTH, *Intercollegiate Briefing Paper: Significant Harm - the effects of administrative detention on the health of children, young people and their families, décembre 2009, 10 p.*
- SCOTTISH REFUGEE COUNCIL, GLASGOW CENTRE FOR THE CHILD AND SOCIETY, *This is a good place to live and think about the future...The needs and experiences of unaccompanied asylum-seeking children in Scotland, mars 2010, 117 p.*
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°33, avril 2010.*
- THE GUARDIAN, *Councils 'lost' 145 child asylum-seekers last year, 18 novembre 2009*
www.guardian.co.uk/society/2009/nov/18/councils-lost-145-children
- THE GUARDIAN, *Asylum children will be kept out of 'distressing' detention centres, 14 mai 2010*

- THE GUARDIAN, *UK to deport child asylum seekers to Afghanistan*, 7 juin 2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jun/07/child-asylum-seekers-uk-afghanistan>
- UK BORDER AGENCY, *Code of practice for keeping children safe from harm*, janvier 2009, 20 p.
- UK BORDER AGENCY, *Asylum process guidance on special cases – Processing asylum applications from children; Assessing age; Human Trafficking; Considering applications for further leave at age 17 ½ following grants of discretionary leave under the policy on UASC*, www.ukba.homeoffice.gov.uk,
- UK CHILDREN'S COMMISSIONERS, *Report to the UN Committee on the rights of the child*, juin 2008, 36 p.
- UNITED KINGDOM HUMAN TRAFFICKING CENTRE, *National referral mechanism statistical data, April to December 2009*, 2010.

Suède

- CHILDREN'S OMBUDSMAN (FOR SWEDEN), *Comments concerning the Swedish Government's fourth periodic report to the UN Committee on the rights of the child*, janvier 2009, 13 p.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la Suède*, 38^e session, 30 mars 2005, CRC/C/15/Add.248, 11 p.
- COMITE DES DROITS DE L'ENFANT, *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention, Observations finales à la Suède*, 51^e session, 26 juin 2009, CRC/C/SWE/CO/4, 18 p.
- EMZ BERLIN, *MinMig project summary, The risk group of unaccompanied minor migrants, transnational exchange of experiences and further development of protection mechanism*, 2003, 6 p.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of, unaccompanied minors, National report for Sweden*, juin 2009, 49 p.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), ECPAT SWEDEN, *Thematic study on child trafficking, Sweden national report*, 2009, 65 p.
- GINBOT ABRAHA, *A handbook for asylum seekers in Sweden*, National thematic network Asylum and integration series n°5, 2007, 48 p.
- THE LOCAL, *500 refugee children in urgent need of housing*, 16 novembre 2009, <http://www.thelocal.se/23300/20091116>
- THE LOCAL, *Sweden plans Afghanistan orphanages*, 25 mars 2010, <http://www.thelocal.se/25722/20100325/>
- MIGRATION BOARD, NATIONAL BOARD OF HEALTH AND WELFARE, SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS, *Information pamphlet : shared responsibility for unaccompanied minors*, 2009.

- SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Nytt system gamla brister ? Barns egna asylskäl efter ett år med den nya instans – och processordningen*, (New system old flaws ? Children's own reasons for asylum after one year with the new court and process order), 2008.
- SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Undocumented children – All I want is to land !, report from the project utanpapper.nu a helpline for undocumented children*, 2008, 109 p.
- SAVE THE CHILDREN SWEDEN, *Supplementary report from Save The Children Sweden, in response to the Swedish Government's fourth periodic report to the UNCRC*, 8 juin 2008, 28 p.
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Sweden Country assessment*, 2003, 27 p.
- UNITED NATIONS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant, Concluding observations of the human rights committee*, 95th session, CCPR/C/SWE/CO/6, 7 Mai 2009.
- UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines – A summary of asylum and refugee-related stories in regional media*, 2010.
- UNICEF SWEDEN, *Comments on the Swedish Government's fourth report to the UN Committee on the rights of the child*, 2008, 4 p.



France terre d'asile

24 rue Marc Seguin - 75018 PARIS – France

Tél : +33 (0)1 53 04 39 99 / Fax : +33 (0) 1 53 04 02 40

<http://www.france-terre-asile.org>

DECEMBRE 2010

Projet cofinancé par le programme Droits Fondamentaux et Citoyenneté de l'Union européenne

