

n°2
2008

LA MIGRATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNES EN EUROPE

Dossier coordonné par
Daniel Senovilla Hernández

DOSSIER

Textes issus de communications
présentées au colloque
international de Poitiers,
10-11 octobre 2007

VIE DU LABO

Thèses soutenues au premier
semestre 2008

NOTES DE LECTURE

e-migrinter

La migration des mineurs non accompagnés en Europe

e-migrinter
est une revue en ligne éditée par
le laboratoire **Migrinter**,

Maison des Sciences de l'Homme et de la
Société (MSHS)
99 av. du Recteur Pineau
F-86000 POITIERS

e.migrinter@gmail.com

ISSN : 1961-9685

Secrétariat et contact
Carole Tardif
05 49 45 47 87

Directeur de la publication
William Berthomière

Responsable scientifique
Cédric Audebert

Secrétaire scientifique
Marie Chabrol

Comité éditorial
Cédric Audebert
William Berthomière
Marie Chabrol
Gilles Dubus
Françoise Dureau
Patrick Gonin
Christophe Imbert
Véronique Lassailly Jacob
Gunhild Odden

Logotype
Réalisation : Longueurs d'Ondes

Photo de couverture
© Dorothea Lange, 1935 –
Pea Pickers Children

Textes issus de communications présentées au colloque de Poitiers, les
10 & 11 octobre 2007

Dossier coordonné par Daniel Senovilla Hernández

Editorial

Les mineurs non accompagnés en Europe : entre diversité des modèles
d'accueil et harmonisation des mécanismes de contrôle. *Daniel Senovilla
Hernández*..... 3

Dossier

**1^{ère} partie : Le traitement des enfants migrants non accompagnés
en Europe : quelques études de cas.**

La situation et le traitement des mineurs étrangers isolés en France.
Bénédicte Masson..... 6

The situation of EU and non-EU separated children in Italy. *Elena
Rozzi*..... 13

Aspects législatifs de la situation des mineurs étrangers non
accompagnés en Belgique. *Charlotte Van Zeebroeck*..... 27

Les mineurs isolés demandeurs d'asile au Royaume-Uni. *Clotilde Giner*
..... 38

La aventura de los adolescentes africanos en España. La respuesta del
derecho español. *Isabel Lázaro González*..... 60

**2^{ème} partie : Les pratiques d'accueil des mineurs étrangers non
accompagnés en Europe.**

Paradoxes et doubles contraintes de l'accompagnement éducatif et
social des MIE. *Sarah Placé*..... 71

La atención a los MENA en el País Vasco: modelos de intervención y
luces y sombras del sistema de acogida. *María Luisa Setién y Fermín
Barceló*..... 78

L'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. *Céline
Dermine*..... 89

Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in
Italia. *Monia Giovanetti*..... 98

3^{ème} partie : La situation des mineurs étrangers non accompagnés sans protection en Europe.

Parcours et prise en charge de mineurs isolés roumains par l'Aide Sociale à l'enfance de Paris. *Régis Bigot*..... 121

La kafala notariale marocaine en migration : ambivalence du recueil légal du mineur. *Émilie Barraud*..... 133

Whose problem? Child trafficking in France and Britain. *Anne Daguerre*..... 143

Reacciones y relaciones de menores marroquíes ante la protección y la exclusión. *Ainboa Rodríguez*..... 153

Parcours d'inclusion et d'exclusion des mineurs immigrés non accompagnés en Italie. *Monia Giovanetti*..... 163

4^{ème} partie : Profils, projets et parcours migratoires des mineurs migrants non accompagnés.

Parcours migratoires des mineurs isolés étrangers, catégorisation et traitement social de leur situation en France. *Angelina Etienne*..... 180

Mobilité des mineurs isolés d'origine camerounaise en Ile-de-France. *Pierre Kandem*..... 186

Du temps de déplacement au temps de l'institution. *Émilie Duvivier*..... 196

Vie du Labo

Thèses soutenues au premier semestre 2008

Une géographie du renouveau religieux. Judaïsme et expérience urbaine en quartier cosmopolite. Paris, 19^e arrondissement. *Lucine Endelstein*..... 208

Ségrégation résidentielle et production du logement à Bogota, entre images et réalités. *Andrea Salas Vanegas*..... 210

Notes de Lecture

Céline Bergeon, Marie Chabrol..... 212

ÉDITORIAL

Les mineurs non accompagnés en Europe : entre diversité des modèles d'accueil et harmonisation des mécanismes de contrôle

Daniel Senovilla Hernández

En l'espace d'une décennie, l'émigration indépendante et spontanée des personnes mineures non accompagnées par des adultes responsables est devenue une manifestation migratoire consolidée au niveau mondial. Quand on considère l'Europe comme lieu de destination des enfants migrants isolés, les statistiques sont peu précises et ne sont pas toujours représentatives de la véritable ampleur du phénomène. Quoiqu'il en soit, les chiffres officiels ou connus sont inférieurs à 5 000 nouveaux cas par an, dans presque tous les États européens.

Malgré une ampleur quantitative modeste comparée aux flux des personnes migrantes adultes, la migration indépendante des mineurs attire l'attention de nombreux acteurs sociaux. D'un point de vue politique et social, il s'agit d'un sujet complexe car deux forces puissantes mais opposées entrent en collision. D'un côté, les politiques européennes et nationales qui visent à maîtriser l'immigration clandestine et à empêcher les arrivées de personnes sans papiers. De l'autre, les différentes traditions européennes de protection de l'enfance délaissée et en situation de danger, renforcées par la ratification de la Convention des Nations Unies de Droits de l'Enfant par l'ensemble des pays de l'UE. Les enfants migrants se trouvent ainsi à la croisée de ces deux modes d'intervention : en tant qu'enfants séparés de leurs parents ou tuteurs, ils doivent être sujets de protection ; en tant qu'étrangers sans papiers, leur présence n'est pas souhaitable.

En Europe, d'un point de vue légal, les traitements restent très divers et se déclinent selon trois principaux modèles : (1) une grande partie des États gèrent l'arrivée et la présence des mineurs migrants sur leur territoire par l'application des règles régissant l'octroi du droit d'asile ; (2) d'autres, sans véritable tradition en tant que pays d'asile, envisagent la migration d'enfants sous une approche classique motivée par des raisons économiques ; (3) finalement, il existe quelques modèles mixtes qui combinent et différencient le cas des mineurs potentiels réfugiés de ceux qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire.

En dehors de ces aspects légaux, un autre point de différenciation des approches en Europe est constitué par les différentes politiques et pratiques d'accueil de ces enfants qui se trouvent privés de leur famille. Ainsi, différentes pratiques se confrontent aux échelles nationales, régionales et locales : les enfants migrants sont parfois accueillis dans les structures générales de droit commun avec le reste des mineurs nationaux en danger, parfois reçus dans des structures spécialisées qui ont été spécifiquement créées pour eux. Ces dispositifs ont ouvert un débat sur leur adéquation à l'urgence de la réalité dans la mesure où un nombre inconnu mais significatif de mineurs migrants entrés en Europe préfère rester à l'écart des services de protection qui leur sont proposés. Il paraît clair que le refus et l'abandon de la protection sont souvent liés au manque de perspectives d'intégration à moyen ou long terme dont les enfants migrants souffrent dans la plupart des systèmes d'accueil européens. En revanche, la situation que vivent ceux qui se trouvent à l'écart des systèmes de protection reste amplement inconnue de nos jours.

De même, les études disponibles sur les raisons et objectifs migratoires de ces mineurs sont plutôt rares. Une recherche plus approfondie sur certains aspects clés, comme les principaux profils sociaux et anthropologiques des mineurs migrants, la situation sociale et économique de leurs familles et communautés d'origine ainsi que leur rôle dans la planification du voyage migratoire ou l'influence des personnes rencontrées lors de leurs périples migratoires dans la (re)construction de leur projet migratoire, s'avère aujourd'hui fondamentale pour parvenir à une connaissance plus complète des différentes dimensions du phénomène.

Dans le but d'échanger expériences et informations autour de ces questions, plus de 200 spécialistes de 25 pays se sont réunis les 10 et 11 octobre 2007 à Poitiers lors du colloque international « La migration des

mineurs non accompagnés en Europe: les contextes d'origine, les routes migratoires, les systèmes d'accueil », dont l'organisateur principal a été le laboratoire MIGRINTER. Aujourd'hui, le numéro 2 de la nouvelle revue *e-migrinter* nous offre la possibilité de publier les actes de cette rencontre.

Une sélection de douze communications parmi les quarante-trois présentées lors du colloque, en plus de cinq contributions inédites, constitue cette publication. Les textes sont diffusés indistinctement dans l'une des trois langues officielles du colloque (anglais, espagnol et français) en fonction du choix de l'auteur. Une contribution inédite est aussi diffusée en italien. Enfin, la structure de la publication a été divisée en quatre parties essayant de répondre aux différentes interrogations évoquées ci-dessus.

Une première partie intitulée « Le traitement des enfants migrants non accompagnés en Europe : quelques études de cas » propose une vision comparée de la situation actuelle dans cinq pays européens : Belgique (Charlotte Van Zeebroeck), Espagne (Isabel Lazaro González), France (Bénédicte Masson), Italie (Elena Rozzi) et Royaume-Uni (Clotilde Giner).

Dans une même perspective comparée, la partie 2 intitulée « Les pratiques d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Europe » présente des études de cas sur l'accueil en Italie (Monia Giovanetti), en Belgique (Céline Dermine), et au Pays basque espagnol (Fermín Barcelo & Maria Luisa Setién). Une contribution de Sarah Placé explore les difficultés et contradictions existantes dans les politiques de réception des mineurs étrangers isolés en France.

La partie 3 se penche sur « La situation des mineurs étrangers non accompagnés sans protection en Europe » et se donne pour but d'ouvrir le champ des connaissances sur ce thème méconnu à partir de quelques contributions spécifiques sur la

situation des mineurs roumains à Paris (Régis Bigot), les enfants marocains en Andalousie (Ainhoa Rodriguez) et la situation des enfants « protégés » sous kafala (Émilie Barraud). A cet ensemble, viennent s'ajouter des recherches plus larges sur la situation en Italie (Monia Giovanetti), en France et au Royaume-Uni (Anne Daguerre).

Une dernière partie est consacrée aux profils des enfants non accompagnés et aux caractéristiques de leur mobilité. Elle repose sur l'apport théorique offert par les travaux d'Angelina Etienne consacré à la migration des enfants camerounais vers la région Île-de-France (Pierre Kandem) et sur l'étude des parcours migratoires d'un échantillon d'enfants arrivés de différents horizons vers un foyer de Lille, réalisée par Émilie Duvivier.

Avant de vous inviter à la lecture de ces contributions passionnantes, je dois

exprimer mes sincères remerciements aux membres du Comité de Rédaction de la revue *e-migrinter* pour m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce dossier ainsi qu'au reste des membres du laboratoire pour leur soutien lors de l'organisation du colloque. En espérant que la diffusion de ces actes du colloque d'octobre 2007 contribuera à susciter de nouveaux espaces de discussion et d'échange et à améliorer la connaissance sur cette manifestation migratoire si particulière.

Daniel Senovilla Hernández
Responsable scientifique du colloque
Universidad de Comillas - Madrid

DOSSIER

1^{ère} partie :

Le traitement des enfants migrants non accompagnés en Europe, quelques études de cas :

La situation et le traitement des mineurs isolés étrangers (MIE) en France

Bénédicte MASSON

Qu'on les nomme mineurs étrangers non accompagnés, mineurs séparés ou mineurs isolés, il s'agit derrière ces dénominations diverses d'une réalité identique à l'échelle de l'Union européenne. Apparu pour ce qui concerne la France vers la fin des années 1990, avec l'arrivée de mineurs originaires du Sud-Est asiatique, le phénomène des mineurs étrangers arrivant seuls sur le territoire a pris une ampleur croissante depuis.

La législation de l'Union européenne adoptée sur le fondement du titre IV du Traité sur la Communauté européenne (asile et immigration) intègre quasi systématiquement des dispositions spécifiques à cette catégorie d'étrangers. Selon le HCR¹, environ 12 800 mineurs étrangers non accompagnés ou séparés avaient déposé une demande d'asile² dans 28 pays industrialisés en 2003. Les pays les plus concernés étaient le Royaume-Uni (2 800), l'Autriche (2 050), la Suisse (1 330), les Pays-Bas (1 220), l'Allemagne (980) et la Norvège (920). Ces six pays comptabilisaient à eux seuls 73% des demandes d'asile déposées par des mineurs étrangers isolés. La France ne disposait pas à cette époque d'un système de comptabilité des MIE. Elle figure pourtant parmi les premiers pays européens touchés par ce phénomène, en termes de flux. Ainsi, environ 3100 MIE ont été admis à l'Aide sociale à l'enfance en 2003 selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales

¹ HCR (2004), « *Trends in unaccompanied and separated children seeking asylum in industrialized countries, 2001-2003* », Genève, 14 pages.

² Dans la mesure où tous ne sont pas demandeurs d'asile, le nombre de mineurs étrangers isolés était vraisemblablement bien plus élevé.

(IGAS)³. Et en 2004, plus de 2400 mineurs étrangers isolés étaient suivis par les services de l'Aide sociale à l'enfance.

Mais une approche véritablement communautaire de la question, qui en traiterait tous les aspects, s'avère impossible à ce jour. L'Union européenne n'a qu'une compétence d'attribution, particulièrement limitée sur les questions d'asile et d'immigration, et ne peut pas s'octroyer le droit de légiférer dans des domaines de compétence qui ne sont pas les siens, tel que la protection de l'enfance, quand bien même la question, par nature, nécessiterait une approche communautaire. Cette impossibilité explique en partie la multiplicité des réponses nationales. Le fait qu'il s'agisse d'une question migratoire explique leur diversité.

Le choix de la terminologie n'est d'ailleurs pas si neutre qu'il pourrait le laisser paraître, et met en lumière des angles d'approche autant que des traitements différents. À ce titre, le choix de la formule « mineur étranger isolé » en France est révélateur d'une approche purement formaliste, juridique, du phénomène. Il s'agit de qualifier un étranger mineur qui se trouve sans représentant légal sur le territoire français. Le fait qu'il soit accompagné ou non, d'un tiers pouvant et souhaitant le prendre en charge ou au contraire d'une personne susceptible de l'exploiter n'est ainsi pas véritablement pris en considération, à la différence de la terminologie non accompagné/séparé utilisée par les instances européennes. Il est symptomatique que les autorités françaises aient choisi de remédier en premier lieu aux difficultés engendrées par l'incapacité juridique de ces mineurs. Ce principe leur permettait de fait d'entrer sur le territoire français. Or les mineurs étrangers

de 18 ans présents sur le territoire ne peuvent pas faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. L'âge constitue donc un critère important duquel dépend l'accueil fait aux étrangers, et l'on comprend que la question de la détermination de l'âge ait été pendant longtemps au cœur du débat.

L'arrivée de MIE fut donc d'abord perçue comme un problème de flux migratoire qu'il s'agissait de tarir. Ce n'est que bien plus tardivement que la question de la nature de leur accueil et des formes de leur prise en charge fut traitée. Mais qu'il s'agisse de la situation des MIE au regard du droit des étrangers (I) ou de leur traitement au regard de la protection de l'enfance (II), l'adoption de mesures spécifiques au niveau législatif ne s'est faite que tardivement par rapport à l'émergence du phénomène, et celles-ci demeurent à ce jour largement insuffisantes au regard notamment des recommandations du Comité des droits de l'enfant. Il reste nécessaire de passer d'une approche urgentiste et conséquemment parcellaire à une approche posée et plus globale.

La situation des mineurs étrangers isolés au regard du droit des étrangers

Parler de l'accueil des MIE en France, c'est nécessairement parler de l'accueil des étrangers en France. Car c'est d'abord sous cette « casquette » qu'ils sont appréhendés lorsqu'ils pénètrent, ou plutôt tentent de pénétrer, sur le territoire français. L'accueil est différent dès lors qu'ils sont déjà présents sur le territoire, qu'ils y soient entrés régulièrement ou irrégulièrement. Comme il a été précisé en introduction, la législation française proscrit toute mesure de reconduite à l'égard des étrangers mineurs de 18 ans. Cette spécificité sur le fond du droit des étrangers à l'égard des MIE (A) a conduit à la mise en place d'une procédure particulière pour cette catégorie d'étrangers (B).

³ BLOCQUAUX J., BURTIN A. et GIORGI D., (2005), « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des MIE en France », IGAS, rapport n° 2005010.

L'interdiction du renvoi forcé des MIE

Étonnamment, ce principe de l'interdiction du renvoi forcé des mineurs étrangers de 18 ans préexistait à la survenue du phénomène des MIE. Les étrangers mineurs sont protégés contre toute mesure de reconduite à la frontière (art. L. 511-4 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)), d'expulsion (art. L. 521-4 du CESEDA) ou d'interdiction du territoire (art. 20-4 de l'ord. du 2 févr. 1945 relative à l'enfance délinquante) depuis la loi dite « Questiaux » du 29 octobre 1981. Cette protection s'applique sous la réserve que la minorité soit établie. Aussi, la Cour de cassation a-t-elle confirmé le maintien en centre de rétention (lieu où sont placés les étrangers interpellés sur le territoire avant d'être renvoyés) d'un étranger se disant âgé de 17 ans et demi pour lequel deux expertises dites « osseuses » avaient conclu à un âge supérieur à 18 ans⁴. Les multiples réformes de l'immigration qui se sont succédées depuis à un rythme effréné n'ont jamais remis en cause ce principe. Si la proposition de directive relative à l'harmonisation des procédures de retour⁵ reconnaît dans une certaine mesure la possibilité d'un renvoi forcé des étrangers mineurs, elle l'encadre toutefois de garanties telles qu'en pratique, la situation resterait inchangée. Il en est de même de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 12 octobre 2006 relatif à l'affaire Tabitha. Sans interdire *stricto sensu* le renvoi des MIE, cet arrêt oblige les Etats au respect de certaines garanties en cas de retour.

Mais si l'étranger mineur de 18 ans ne peut faire l'objet d'aucune mesure d'éloignement, cette protection n'est toutefois pas aussi absolue qu'elle pourrait

laisser penser. Des renvois ont parfois lieu sous un habillage juridique qui n'est pas toujours des plus convaincants. Précisons d'emblée que la présence d'un enfant mineur sur le territoire français n'interdit pas à elle seule que ses parents fassent l'objet d'une mesure d'éloignement. Ainsi, seuls les mineurs étrangers isolés ne peuvent pas être reconduits, les mineurs accompagnés de leurs parents, ou d'un représentant légal, peuvent l'être⁶.

Par ailleurs, la France a initié⁷ la conclusion d'accord de réadmission à l'égard des MIE. Conséquemment à l'arrivée dans le courant de l'année 2000 de mineurs isolés principalement d'origine roumaine, les autorités françaises s'accordèrent le 4 mars 2002 avec les autorités roumaines sur une déclaration commune concernant la coopération en matière de protection et d'accompagnement des mineurs roumains isolés en France, préalable à un accord intergouvernemental qui fut signé en octobre 2002⁸. Fonctionnant par le biais d'un réseau associatif tissé entre la France et la Roumanie, cet accord prévoyait une prise en charge et une évaluation des situations de ces mineurs en France, puis, notamment grâce à un échange d'informations avec la Roumanie, l'organisation du retour dans le pays d'origine. La finalité inavouée de cet accord était clairement de légaliser le renvoi forcé des mineurs roumains, catalogués comme délinquants, en Roumanie, puisque

⁶ CE, 26 juil. 1991, *Préfet de Seine et Marne c/ Cifti*, n° 123711 : AJDA, 1991, p. 695.

⁷ Le Mémorandum d'entente que l'Espagne avait signé avec le Maroc en 2003 s'est formalisé cette année par une convention bilatérale entre ces deux pays. Des accords similaires ont été signés avec la Roumanie (en vigueur depuis 2006) et avec le Sénégal (non encore en vigueur).

⁸ Décret n° 2003-220 du 7 mars 2003 portant publication de l'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 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 à Paris le 4 oct. 2002, JORF n° 62 du 14 mars 2003, p. 4422.

⁴ Cass. 1^{ère} civ., 10 mai 2006, n° 04-50149, DPE Bull. 146, juin 2006, com. n° 49a.

⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2005) 391 final, 1^{er} sept. 2005.

cet accord permet de renvoyer des mineurs contre leur gré sans qu'il soit besoin d'adopter à leur rencontre une mesure formelle de reconduite à la frontière. L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) se charge matériellement de ce renvoi. Le seul obstacle réside dans l'appréciation souveraine qui est laissée au juge des enfants d'ordonner la mainlevée du placement judiciaire du mineur concerné. Si le juge refuse de mettre un terme au placement qu'il avait ordonné, le mineur ne peut pas être renvoyé. Il ne s'agit pas de condamner par principe, systématiquement, le retour d'un mineur isolé dans son pays d'origine, mais de s'assurer que celui-ci est accompli dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Or les organismes chargés de l'évaluation et du suivi en matière de protection de l'enfance en Roumanie n'ont pas les moyens de leur mission, ce qui rend les réadmissions relativement hasardeuses, d'autant plus lorsque le mineur s'oppose à son retour.

Cet accord a été conclu pour une durée de trois ans. Il a été renégocié à son échéance et, malgré un bilan mitigé, un nouvel accord a été signé le 1^{er} février 2007. Il semblerait qu'il reprenne pour l'essentiel l'accord de 2002. Une disposition suscite toutefois la controverse⁹, qui octroie non plus seulement au juge des enfants mais également au Parquet le pouvoir de décider du rapatriement d'un mineur roumain. "Si le parquet pour mineurs ne saisit pas le juge des enfants, il peut dès réception de la demande roumaine de raccompagnement, la mettre à exécution, s'il estime, eu égard notamment aux données fournies par la partie roumaine, que toutes les garanties sont réunies pour assurer la protection du mineur", indique le texte. Formellement accord de coopération en matière de protection de l'enfance, officieusement accord de réadmission, l'accord franco-roumain révèle la duplicité d'une approche dichotomique opposant protection de

l'enfance et droit des étrangers. Il illustre la nécessité d'un éclairage croisé pour mieux mettre en lumière la volonté politique sous-jacente.

L'instauration de l'administrateur *ad hoc*

Ce discours officiel en clair-obscur, justifiant des finalités migratoires sous couvert de protection de l'enfance, a également été servi lorsqu'il s'est agi de trouver une solution aux difficultés suscitées par le principe de l'incapacité juridique des mineurs. Ce principe permettait d'une part aux MIE d'entrer systématiquement sur le territoire français¹⁰, et d'autre part s'opposait à ce que leur soient communiquées les décisions relatives au bien-fondé de leur demande d'asile¹¹. Le principal problème résidait dans cette admission systématique des MIE par défaut, qui éludait de fait tout choix politique. C'est dans ce contexte que le gouvernement prit prétexte de l'examen de la loi relative à l'autorité parentale pour introduire un amendement introduisant un nouvel acteur dans les procédures d'admission sur le territoire et de demande d'asile concernant les MIE : l'administrateur *ad hoc*. Celui-ci n'est rien d'autre qu'un représentant légal du mineur permettant de valider les procédures engagées par ou à l'encontre d'un MIE. L'hypothèse de renvoyer au juge des tutelles afin que celui-ci

¹⁰ Rappelons les faits. Les étrangers qui sont interceptés lorsqu'ils tentent de pénétrer irrégulièrement sur le territoire français peuvent être maintenus en zone d'attente, le temps nécessaire à leur renvoi ou à l'établissement du caractère non manifestement infondé de leur demande d'asile le cas échéant. En l'absence de précision, ces dispositions s'appliquaient donc indistinctement aux majeurs et aux mineurs. Confrontées à l'arrivée de MIE, les juridictions judiciaires compétentes pour statuer sur la légalité du maintien en zone d'attente ont soulevé l'argument de l'incapacité juridique des mineurs, en application de l'article 117 du Nouveau code de procédure civile, pour annuler les mesures de maintien en zone d'attente. Les MIE, ainsi libérés de zone d'attente au terme de 4 jours, entraient donc systématiquement sur le territoire français, duquel ils ne pouvaient alors plus être éloignés.

¹¹ CE, 9 juil. 1997, *Melle Kang*, n° 145518.

⁹ Dépêche AFP du 8 févr. 2007.

désigne un tuteur a été écartée, au prétexte de sa longueur et de l'encombrement des juridictions qu'elle n'aurait pas manqué de susciter.

À lire les comptes-rendus des discussions au Parlement, on pourrait croire que l'administrateur *ad hoc* est la bonne fée des MIE. À l'heure du bilan, force est de constater qu'on est loin. Le décret d'application, intervenu un an après la loi du 4 mars 2002 instaurant l'administrateur *ad hoc*, ne prévoit pas de garanties suffisantes. Outre les conditions d'âge et de bonne moralité, il stipule que la personne morale ou physique susceptible de remplir cette mission doit « s'être signalée depuis un temps suffisant par l'intérêt qu'elle porte aux questions de l'enfance et par sa compétence ». Aucune condition de connaissance du droit des étrangers n'est posée, alors même que les procédures dans lesquelles l'administrateur *ad hoc* est engagé relèvent de ce droit, complexe et mouvant. En outre, les rémunérations prévues selon les missions remplies par l'administrateur *ad hoc* sont dérisoires. Enfin, il n'existe qu'un contrôle *a posteriori* des actions de cet administrateur. Il en résulte que ces administrateurs commettent parfois des erreurs¹², sont insuffisamment nombreux, si bien qu'il est parfois impossible au procureur de la République d'en désigner un à temps, et font obstacle à l'application des mécanismes de protection de l'enfance de droit commun, puisqu'ils n'ont pas compétence pour saisir directement le juge des enfants. Certes, la plupart des administrateurs *ad hoc* remplissent leur rôle avec conviction et professionnalisme compte tenu des moyens dont ils disposent. Mais ce

tuteur au sens du Comité des droits de l'enfant ne s'avère être formellement qu'un simple représentant permettant de légaliser le refoulement des MIE¹³, sans que les autorités françaises ne s'obligent à veiller au respect de garanties minimales pour le retour.

De même, dans le cadre de la procédure d'asile, l'administrateur n'est pas véritablement un conseil pour le mineur, qui doit faire appel en sus à des spécialistes de ces questions¹⁴. Il appartient en outre à l'officier de protection en charge de l'examen du dossier du mineur d'autoriser l'administrateur à assister ou à intervenir lors des entretiens. Ainsi le plus souvent, l'administrateur n'intervient pas sur le fond de la demande. *In fine*, il n'a pour utilité que de permettre à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de communiquer sa décision en toute légalité au mineur. La bonne fée semble s'être muée en sorcière carabosse...

Compte-tenu de la protection accordée aux mineurs par la législation française, il est inévitable que les principales mesures, et donc les principaux points d'achoppement, concernent l'entrée sur le territoire. Le traitement des MIE déjà présents sur le territoire prête moins le flan à la critique, puisqu'ils bénéficient, au moins en théorie, du dispositif de protection de l'enfance de droit commun¹⁵.

¹² Cf. par exemple CRR, 2 mai 2005, *Da Cruz Fernandes*, n° 509972, à propos d'un administrateur *ad hoc* ayant introduit le recours contre une décision de rejet de demande d'asile pour un mineur dans le délai d'un mois, mais l'ayant adressé à l'OFPRA au lieu de la CRR.

¹³ Il n'est qu'à voir le tableau mensuel des renvois des MIE tenu par l'ANAFE.

¹⁴ Là encore, il ne s'agit pas de dénigrer le travail opéré par les administrateurs *ad hoc*, qui dans ce domaine précisément, sont souvent compétents. Mais rien n'oblige le procureur de la République à choisir une personne spécialisée sur les questions d'asile, et quand bien même il le fait en conscience, celui-ci ne se substitue pas à un avocat.

¹⁵ Les mesures de protection de l'enfance étant d'ordre public, elles s'appliquent à tous les enfants présents sur le territoire français, quelle que soit leur nationalité.

Le traitement des mineurs étrangers isolés au regard de la protection de l'enfance

Accueillir en urgence des mineurs étrangers isolés à la rue, voilà quel a été pendant longtemps le problème à résoudre. La nécessité de la réflexion et de l'analyse des termes du phénomène n'est apparue que lorsqu'il fallut se résoudre à constater que ces flux n'étaient pas ponctuels mais pérennes, qu'ils ne se tarissaient pas mais au contraire prenaient de l'ampleur. Face à l'inadaptation des mécanismes de protection de l'enfance de droit commun, des structures *ad hoc* et des réseaux se sont développés, prémices d'un dispositif global et concerté de premier accueil des MIE (A). En revanche, les termes de la prise en charge demeurent aujourd'hui largement inadaptés (B).

Vers un dispositif spécifique de premier accueil

La présence des MIE sur le territoire français est très inégalement répartie. Paris et les autres départements d'Ile-de-France accueillent le plus grand nombre des MIE¹⁶. 25 départements accueillent 90% des MIE en France¹⁷. Cette concentration explique l'existence de fortes disparités dans l'accès à une protection et dans la qualité des prestations qui peuvent être accordées aux MIE. Rappelons que les services de protection de l'enfance dépendent des conseils généraux. Les dotations budgétaires sont donc variables, et l'on comprend que la pression financière exercée par la prise en charge des MIE dans certains départements pose problème. L'engagement de l'Etat est indispensable pour soutenir les conseils généraux dans leur mission et pour garantir une égalité de traitement et de protection sur le territoire national. Si l'Etat a consenti à

financer certaines structures pour les MIE, le gouvernement s'est toujours refusé à prendre en charge de manière générale les dépenses engagées par les MIE. Ce point constitue encore aujourd'hui un enjeu majeur du débat sur les termes de l'accueil des MIE en France.

Paris étant la plus concernée, c'est logiquement dans cette ville que les premiers dispositifs d'accueil apparurent, même si l'on ne peut oublier le rôle précurseur de l'association Jeunes Errants à Marseille. Les inadaptations les plus criantes du dispositif de droit commun concernaient principalement la phase de repérage, d'évaluation et d'orientation des MIE. Un dispositif inter-associatif a été mis en place par la secrétaire d'Etat à la lutte contre l'exclusion, Mme Dominique Versini, dès 2000, formalisé et agrandi en 2002. S'il devait bénéficier en théorie à tous les enfants à la rue, il visait en réalité plus spécifiquement les mineurs roumains. La conclusion de l'accord franco-roumain à cette époque vient le confirmer.

Ces plateformes d'accueil instaurées à Paris puis en région ont pour principal intérêt d'amener les MIE vers les acteurs traditionnels de la protection de l'enfance, administratifs ou judiciaires, organisés sur la base de protocoles.

Par certains aspects, la récente réforme de la protection de l'enfance instaurée par la loi du 4 mars 2007 a tiré les enseignements des dysfonctionnements mis en exergue par l'accueil des MIE. Avouons plutôt qu'on aimerait qu'il en eût été ainsi, car dans sa version initiale, le projet de loi avait totalement omis d'intégrer la problématique des MIE... Néanmoins, la réorganisation du dispositif de protection de l'enfance, en précisant pour chacun des acteurs le contenu de sa mission et le moment de son intervention, profitera certainement aux MIE. La multiplicité des acteurs compétents (Aide sociale à l'enfance (ASE), procureur de la République, juge des enfants, juge des

¹⁶ 940 MIE ont fait l'objet d'un repérage sur Paris en 2004, 651 en 2005 (rapports d'activité de la Direction des affaires sanitaires et sociales de Paris concernant le dispositif parisien).

¹⁷ Rapport IGAS 2005 précité.

tutelles) était source de conflits. La réforme confie aux conseils généraux (et donc à l'ASE), la mission première de recueil des signalements (art. L. 226-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF)) et confirme sa capacité d'accueil d'urgence (art. L. 223-2 du CASF). Dans le cadre d'une procédure normale, l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ne signale une situation au Parquet que si elle l'estime nécessaire. Primauté est donc donnée au traitement par les acteurs administratifs. Une disposition a toutefois été ajoutée qui vise les MIE, en ce qu'elle oblige l'ASE à signaler un mineur en danger au procureur de la République lorsqu'il est impossible d'évaluer la situation (art. L. 226-4-I du CASF). Celui-ci pourra ensuite décider de saisir le juge des enfants. La procédure se re-judicialise lorsqu'il s'agit de prendre en charge des MIE.

Une prise en charge inadaptée

Néanmoins, les autorités s'interrogent davantage sur l'orientation des MIE vers les structures de droit commun de la protection de l'enfance, plutôt que de répondre clairement à la question du contenu de cette prise en charge. Or, les profils des MIE, et en conséquence leurs besoins en terme de protection, sont multiples. Plusieurs structures spécialisées dans l'accueil des MIE existent, mais elles n'ont pour vocation qu'à traiter ponctuellement certaines problématiques particulières et n'inscrivent pas leur prise en charge dans la durée. On citera les deux exemples les plus significatifs : d'une part, le lieu d'accueil et d'orientation (LAO) situé à Taverny en région parisienne, géré par la Croix-Rouge, et d'autre part, le Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), situé à Boissy-Saint-Léger également en banlieue parisienne et géré par l'association France Terre d'Asile. Le premier accueille les MIE en attente d'admission sur le territoire, le second, des MIE déjà pris en charge par les services de l'ASE afin de les assister dans leur procédure de demande d'asile.

Au-delà du débat récurrent sur le point de savoir s'il convient d'intégrer les MIE dans le dispositif de droit commun ou au contraire de créer des structures *ad hoc* spécialisées, se pose la question du temps de réponse pour une prise en charge et de sa finalité. Les profils des MIE sont divers, mais il est manifeste que les flux les plus importants sont aujourd'hui constitués par des mineurs que l'on dira « en transit », pour lesquels la France n'est qu'un territoire de passage sur un parcours migratoire bien dessiné. Or, les débats originels sur les termes de l'accueil des MIE ont conduit à instaurer des modalités de prise en charge qui ne correspondent plus véritablement à la population actuelle. Ce décalage de phase explique que les efforts consentis dans l'accueil des MIE soient parfois inopérants.

Conclusion

Fruit de la concomitance entre fermeture des frontières extérieures de l'Union européenne et promotion des droits de l'enfant, le phénomène des MIE n'est pas prêt de s'éteindre, étant donné les orientations actuelles de la politique migratoire. Mais l'accueil des MIE ne pourra se faire convenablement que lorsque les Etats cesseront de craindre des « appels d'air » et envisageront la politique migratoire dans le cadre global de la libre circulation des personnes. La situation des MIE en France est caractéristique de cette vision angoissée de la migration qui refuse d'admettre que les conséquences d'une politique migratoire excessivement restrictive sont les causes de phénomènes migratoires nouveaux.

Bénédicte MASSON
Université Paris XI-Sud

The situation of EU and non-EU separated children in Italy

Elena Rozzi

Note of the author

By the time this article was written, a governmental election process was taking place in Italy. As a consequence of the new political scene since April 2008, some changes in the migration regulations have been made and more are expected very soon.

This article was finished before the election and constitution of the new Government. Therefore it does not take into consideration the new political scene and the related changes concerning unaccompanied migrant children.

(Elena Rozzi, July 2008)

The issue of separated children¹ in Italy is relevant both in the dimension of the phenomenon and for the laws and policies adopted, some of which may be considered good practices at European level, while others imply serious violations of children's rights.

In this paper I shall briefly analyse the main issues regarding legislation, policies and practices affecting separated children in Italy, including children coming both from EU countries (in particular Romania) and non-EU countries. I shall not be dealing with the situation of separated asylum seeking children. This would require specific analysis. I will just mention some points concerning child victims of trafficking.

Rules affecting separated children's rights in Italy are partly provided by common child protection law (that applies equally to foreign and Italian minors), and partly by immigration and asylum law that, under some circumstances, discriminate against the foreign children.

A number of fundamental issues are dealt with by some Ministerial memorandums, others are just left to the discretionary power of local authorities. Also, because of these legislation gaps, very often practices vary a lot from city to city or even from one single authority to another.

The main laws and regulations affecting the rights of separated children coming from non-EU countries are the Immigration law n. 286/1998 (as modified by the law n. 189/2002), DPR n. 394/1999, DPCM n. 535/1999 and a number of

¹ The term "separated child" (introduced by the Separated Children in Europe Programme) is used in this paper as a synonymous of the term "unaccompanied minor" used by the Italian and European legislation.

Ministerial memorandums issued mostly by the Ministry of Interior.

After the accession of Romania into the EU, laws and policies regarding non-EU citizens no longer apply to Romanian separated children, who represent over one third of all registered unaccompanied minors. In terms of protection of separated children's rights, this has not only positive aspects (i.e. protection from deportation at the borders and from detention) but also, quite surprisingly, a number of negative ones. In fact, the positive pieces of legislation and policies introduced in Italy in the last 10 years to protect unaccompanied minors' rights (i.e. issuing of residence permit "for minor age", entitlement to health care for minors with no residence permit, family tracing, data collection, etc.) are no longer applied to EU citizens.

On the other hand, legislation concerning EU citizens (the most important of which is the Legislative Decree n. 30/2007), that focus mainly on the rights of migrant workers and their family, does not adequately guarantee the rights of separated children and other vulnerable groups. Paradoxically, under a number of aspects, EU unaccompanied minors are even more discriminated against than non-EU children. This discrimination should be avoided due to a rule of the Immigration law saying that any provision in this law being more favourable must also apply to EU citizens². This rule is generally not observed.

Definition of "unaccompanied minors" and data collection

Under Italian law, an unaccompanied foreign minor is defined as a child that does not have the Italian or any other EU country's citizenship, who finds themselves in Italy, without care and representation of parents or legal guardians, under the laws in

force in Italy³. The same definition is used to define unaccompanied minors coming from EU countries.

Local authorities must notify the Committee for Foreign Minors of all separated children coming from non-EU countries (excluding asylum seekers). The Committee carries out a national census of unaccompanied minors present in Italy⁴.

By 31st December 2006, the number of separated children notified to the Committee was 6.551, coming mostly from Romania (36%), Morocco (22%) and Albania (15%). Most of them are adolescents (73% are between 15 and 17 years old) and male (85%). These data have not significantly changed since 2005 apart from an increase of Romanian minors.

This data collection system run by the Committee at a national level could be regarded as a good model.

Nevertheless, the Committee's data should be considered with caution. On one hand, it underestimates the phenomenon. A number of separated children present in Italy do not get in touch with any institution or are not notified by local authorities to the Committee. Thus there is a relevant discrepancy between the Committee's data and the data concerning minors arriving in Sicily, in particular from countries such as Egypt, for example⁵. On the other hand, a relevant proportion of children declaring themselves as "unaccompanied minors" have in fact their parents (illegally present) in Italy.

³ DPCM 535/99, art. 1

⁴ DPCM 535/99, art. 1 and 5

⁵ In 2005 and 2006 almost 2000 Egyptian children arrived in Sicily, most of them unaccompanied (Amnesty International (2007), *Fuori dal buio: un anno dalla parte dei minori migranti*, Rome), while at 31st December 2006 only 148 children coming from Egypt were registered in the Committee for Foreign Minors' census: the "invisibility" of these children is very worrying for their rights' protection.

² Immigration law n. 286/98, art. 1, par. 2

Since 1st January 2007, Romanian separated children, having acquired EU citizenship, are not registered any more by the Committee for Foreign Minors nor by any other central body. This implies a serious worsening of the Italian data collection system for separated children.

Identification and age assessment

A first critical step to protect separated children (both EU and non-EU citizens) is of course identification, including age assessment, both at the border and inside the Italian territory. At the moment there are no laws (except within criminal justice proceedings) nor procedures provided at national level regarding when and how identification of separated children and age assessment must be carried out. Practices vary significantly, very often not respecting the recommendations of the United Nations Committee for the Rights of the Child on this matter⁶.

Usually age assessment is carried out only through wrist-bone X-ray or, less frequently, tooth examination. This assessment does not take into account the cultural and ethnic background of the child with relevant risk of overestimating age in cases of ethnic groups where physical development is more precocious nor the

psychological development. Very often the professionals carrying out age assessments are not adequately trained. While it is well known that these methods can only result in estimates with a certain margin of error, usually the margin of error is not considered.

The juvenile criminal justice law provides that, when doubts on the minor age remain after the age assessment, the child must be given the benefit of the doubt and treated as a minor⁷. An important Ministry of Interior's memorandum provides that the benefit of the doubt principle must be applied to all separated children (also those children that are not under criminal procedure). Moreover, those migrants whose age is uncertain must be treated as minors until the results of the age assessment become available⁸. However, this does not happen often in practice. Finally, age assessment is generally carried out without the child's nor the guardian's consent, even if some methods such as the X-ray are damaging for the child's health, and the right to object is not guaranteed.

If the child is accompanied by an adult who declares to be a parent or relative, in some cases the authorities will require proof of relationship with a passport. Sometimes authorities also assess the relative's ability to provide suitable care for the child. Very often however no assessment is carried out, even if the adult cannot provide any documents proving the relationship.

Due to inadequate policies on identification and age assessment, a number of separated children are wrongly identified as adults or as children accompanied by parents. As a consequence they are deported, detained or not adequately protected as separated children.

Moreover, even when a separated child is identified as such, this generally happens not at the border but in the

⁶ "Prioritised identification of a child as separated or unaccompanied immediately upon arrival at ports of entry or as soon as their presence in the country becomes known to the authorities (art. 8). Such identification measures include age assessment and should not only take into account the physical appearance of the individual, but also his or her psychological maturity. Moreover, the assessment must be conducted in a scientific, safe, child and gender-sensitive and fair manner, avoiding any risk of violation of the physical integrity of the child; giving due respect to human dignity; and, in the event of remaining uncertainty, should accord the individual the benefit of the doubt such that if there is a possibility that the individual is a child, s/he should be treated as such." (*Committee on the rights of the Child, General Comment No. 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*)

⁷ DPR 448/88, art. 8

⁸ Ministry of Interior's memorandum 9.7.2007

territory. The fact that separated children are not immediately identified and placed in the child welfare and protection system upon their arrival and that they often do not get in touch with any kind of institution for a long time after they enter Italy, exposes them to risks of neglect, exploitation and other serious child rights violations.

Protection from deportation at the border, expulsion and detention

Legislation regarding deportation at the border, expulsion and detention is very different for EU than non-EU separated children.

Regarding the latter, the Immigration law provides some very positive specific rules protecting children compared to adults. Unlike adults, children illegally in the country cannot be deported nor detained pending deportation. There are only two exceptions: expulsion for reasons related to public order and State security (in this case expulsion is decided by the Juvenile Judge) or the right of the child to follow a parent or foster person who has been deported⁹.

The law does not provide the same protection regarding deportation at the border. Under the Immigration law, a separated child located at a point of entry without the necessary entry requirements can be denied access, deported to the country of origin or detained in administrative detention centres pending removal. The same procedures apply for children as adults, with no special guarantees being provided for this particularly vulnerable group¹⁰. The only provisions regarding return of separated children at the border are provided by the law on adoption¹¹, but these norms are difficult to interpret and do not guarantee adequately

the protection of the child. In any case, they are largely not applied. Cases have been reported of separated children being returned to the country where they travelled from (not necessarily to the country they are citizens of). Even though some recent relevant improvements have been made in this area, Amnesty International documented a large number of children arriving in Sicily having been held in administrative detention centres for an extensive period of time and with no adequate protection of their rights¹². As the CRC provides, the lack of safeguards for children in border procedures is a very serious violation of the duty of the State to protect any child deprived of their family and the principle of detention as the last resort¹³.

Legislation regarding EU separated children is very different. EU citizens, according to the EU and Italian legislation¹⁴, have the right of entry and residence in Italy for a period of up to three months without any conditions (except for the requirement of holding an identity card or passport). If they do not meet the requirements for residence for more than 3 months¹⁵ they can receive an expulsion order, but in general cannot be deported nor detained pending removal. EU citizens may be deported only on grounds of public policy or public security. Nevertheless, the Italian Government has defined these grounds very broadly and ambiguously, giving Police authorities large discretionary powers to decide expulsions¹⁶.

¹² Amnesty International (2006), *“Invisibili – i diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all’arrivo alla frontiera marittima italiana”*, Rome

¹³ CRC, art. 20 and 37

¹⁴ Legislative Decree n. 30/2007

¹⁵ EU citizens have a right to remain for more than 3 months if they are workers, or have sufficient resources not to become a burden on the social assistance system, or are students, or are family members of a citizen entitled to remain for more than 3 months.

¹⁶ Law Decree n. 249/2007. The Legislative Decree that amends the Legislative Decree n. 30/2007 has

⁹ Immigration law n. 286/98, art. 19, par. 2 and art. 31, par. 4

¹⁰ Immigration law n. 286/98, art. 10 and 14; art. 19, par. 1

¹¹ Law n. 184/83, art. 33

EU separated children, being generally considered a “burden on the social assistance system”, usually cannot meet the requirements for residence for more than 3 months. This notwithstanding, Italian law does not forbid their expulsion for not meeting these requirements (while, as seen above, expulsion is forbidden for non-EU separated children except for reasons related to public order and State security). Regarding expulsion on grounds of public policy or public security, Italian law provides that a child may only be deported for reasons of public security, except for cases when expulsion is in the best interests of the child. In these cases expulsion is decided by the Ministry of Interior¹⁷ (while expulsion of non-EU citizen children for reasons related to public order and State security is decided by the Juvenile Judge). Under some aspects, EU separated children are more discriminated against than non-EU unaccompanied minors.

Appointment of a guardian

There are no specific provisions for the appointment of a guardian for separated children who are not asylum seekers. The general laws on guardianship are applied in this case¹⁸. Because of the lack of adequate legislation and policies, separated children’s right to have a guardian is not adequately respected: in many Italian cities the appointment of a guardian can take up to several months), with all the subsequent legal problems (impossibility of applying for a residence permit, etc.). Sometimes a guardian is not appointed at all. In most cases, a representative of the Municipality is appointed as a guardian, which may lead to problems of conflicting interest. As the Municipality is financially responsible for reception, it may be interested in reducing the number of separated children present in

its territory. An example of this is advocating for the child’s return to the country of origin against their best interests. In many cases the guardian is responsible for a very large number of children and therefore cannot take care of them properly. Finally, most guardians are not trained at all.

After the inclusion of Romania in the EU, a debate has begun on the procedures to be applied regarding guardianship for Romanian separated children (some Municipalities have even asked the Juvenile Judges to appoint the Romanian Consul as a guardian).

The lack of independent, dedicated and well trained guardians and often the lack of any guardian is a fundamental problem that hinders the protection and promotion of separated children’s rights in all the administrative and judicial procedures affecting them. This gap has also an influence in the children’s access to health, education, and social services, as well as in the child’s right to express their views and the consideration of these views according to the child’s age and maturity (as provided by art. 12 of the CRC).

Registration and documentation

The child’s identity has to be verified by the Police authorities and, if necessary, with the cooperation of the diplomatic authorities of the child’s country of origin¹⁹. In the absence of a valid passport, a photograph and fingerprints are normally taken; no specific safeguards for children are provided²⁰.

Usually a residence permit is issued only after a guardian has been appointed. A valid passport is generally required for renewing the residence permit, while for the first issuing it is often not required.

been approved by the Government and will be issued shortly.

¹⁷ Legislative Decree n. 30/2007, art. 20, par. 5

¹⁸ Civil Code, art. 343 and following; law n. 184/83, art. 3

¹⁹ DPCM 535/99, art. 5, c. 3

²⁰ Immigration law n. 286/98, art. 5, par. 2-bis and art. 6, par. 4

Under the immigration legislation for non-EU citizens, separated children are entitled to a special residence permit “for minor age” because they are under 18 (and therefore cannot be expelled)²¹. This is good practice in comparison with other countries where separated children get a residence permit only if they apply for asylum. Some of the rights related to the residence permit “for minor age” – in particular the right to work and the right to be documented once they become of age with a residence permit for study or employment purposes – are not clearly regulated by the law, and very different practices are adopted in different cities (see the last section “The right to work and the status at the age of 18”).

In addition to the residence permit “for minor age”, the Immigration law provides other kinds of residence permit that may be issued to separated children. If the child has been entrusted to a foreign citizen legally living in Italy, a residence permit “for family reasons” may be issued²². Most police authorities, however, do not apply this rule.

The Immigration law provides that a foreign citizen (adult or child) who is victim of organised crime with aims of exploitation or violence can be issued with a residence permit “for social protection reasons”²³ (the so called “art. 18” residence permit that is well known as a best practice in terms of policies aimed at protection of victims of trafficking). This measure is mainly applied to victims of sexual exploitation, but sometimes also to victims of labour exploitation. According to the law, this kind of residence permit can be issued even if the victim does not denounce their exploiters. However, in a number of cities Police authorities do not apply the law and require that the victim denounces the exploiters.

A residence permit “for social protection reasons” may also be issued to those that have served a sentence for crimes committed as minors and have taken part in an integration programme²⁴. This is a very positive rule that would contribute to promote social reintegration of children in conflict with the law, but in practice it is seldom applied. The residence permits for family and for social protection reasons allow the minor to work and can be converted once they become of age into a permit for study or employment purposes.

These provisions regarding residence permits are not applied to separated children coming from EU countries. The law on EU citizens does not provide the right of separated children to documentation (that is registration with the General Registry Office, but a Ministry of Interior’s memorandum has provided that separated children entitled to guardianship or fostering have the right to be registered with the Registry Office²⁵).

Separated children’s reception

Separated children’s reception is regulated under the general law and policies regarding assistance and protection of children, providing that institutions must place any abandoned child in foster families or reception centres²⁶. Separated children are usually placed in reception centres (usually specialised centres for minors), and less often in foster families (in some cases of the same nationality as the child’s).

Local authorities are responsible for the reception and assistance of migrant children (as for Italian children) including covering the whole financial cost. No national provision on minimum standards nor financial support from national authorities are provided. The lack of

²¹ DPR 394/99, art. 28

²² Immigration law n. 286/98, art. 31, par. 2

²³ Immigration law n. 286/98, art. 18, par. 1-5

²⁴ Immigration law n. 286/98, art. 18, par. 6

²⁵ Ministry of Interior’s memorandum 18.7.2007

²⁶ Civil Code, art. 403; Law n. 184/83, art. 2 and following.

financial support from Central Government has caused strong protests from local authorities that have to cover expenses. As a consequence, the Government has recently set aside a specific fund of 10 million euro for separated children's reception²⁷, but it has yet to be allocated.

The quality of reception (fulfilment of basic needs, presence of cultural mediators, staff's expertise, etc.) varies a lot. For example, in Southern Italy the quality is often very poor, even in areas such as Sicily, where the number of separated children arriving from the island of Lampedusa is very high.

A very high proportion of separated children (from EU and non-EU countries) who are placed in care, immediately leave accommodation centres and "disappear". This is caused by a number of factors: some children leave because, even though they declare themselves as "unaccompanied", they will live with parents or other relatives; others are forced to leave by traffickers; others prefer going back on the street in order to earn more money through prostitution or illegal activities. Finally, a number of children leave accommodation centres because they are not adequate for their needs or wishes i.e. often youngsters will not tolerate the rules and attitudes that treat them as young children; they want to start working immediately even if they still have not completed statutory schooling, etc.

From the experience of care and social workers working with separated children, the following "best practices" proved successful in getting them to stay in reception centres and to take part in integration projects:

- Adoption of flexible reception models that meet the child's needs and wishes: some children need a high level of

freedom and independence in their daily life; others may need more protection. In particular, child victims of exploitation often fear that, if they leave street life and start an integration programme, they will be refused and stigmatised by their family, peer group or community: a more protective reception model may relieve the child of the responsibility of this choice.

- Promotion of education/training and work opportunities that meet separated children's needs and wishes. In particular allowing them to quickly earn some money and supporting their insertion into the labour market (naturally respecting statutory education).

- Offering the possibility to separated children of taking part in integration projects without necessarily being placed in reception centres, but allowing different solutions such as living on their own or being fostered by adults (for example, children living in Roma camps).

- Employment of cultural mediators and "peer educators", in order to facilitate communication between children and social (or other institutions') workers.

- Outreach work and offering services (such as legal assistance, health care, etc.) on the streets and in sites where separated children meet, to get in touch with them and to build a relationship of trust.

Rights to health and education

Under the Immigration law and regulations concerning non-EU citizens, separated children who are documented with a residence permit (including permits "for minor age", "for social protection" and "for family reasons"), are registered with the National Health System and have access to

²⁷ Financial act 2006; Ministry of Solidarity's directive 17.8.2007

health care on an equal basis with Italian citizens²⁸.

However, foreign children who are not documented with a residence permit, often because of delays in administrative or judicial procedures, cannot register with the National Health System. This is a serious violation of the child's right to health care as provided by the CRC. Nevertheless, these children are entitled to care both with a general practitioner and in hospital for urgent or essential ongoing treatment. They can also have access to preventive medicine programmes²⁹.

These provisions are not applied to separated children coming from EU-countries. In fact, the rules on EU citizens do not adequately guarantee the right of these children to health care. According to the Ministry of Health's memorandums on this matter³⁰, only EU citizens that have the right of residence for more than 3 months have the right to be registered with the National Health System, while no specific guarantees are provided for separated children.

EU citizens not registered with the Health System do not have access to essential ongoing treatment (as provided for non-EU citizens illegally present) but only to urgent treatment. EU separated children are therefore seriously discriminated against in this respect, and their right to health care provided by the CRC is seriously violated.

Unlike the right to health care, the Immigration law fully guarantees the right to education for separated children to a very high standard, according to the CRC. All foreign children, even those without a residence permit or identity documents, are obliged, as Italian children, to attend

statutory education. They have the right to be enrolled in a school, including any kind and grade of schooling (not only statutory education), and may be awarded a certificate upon conclusion of their studies³¹.

But the law is not always adequately applied: some schools and most professional training centres do not accept children without a residence permit.

Finally, policies promoting separated children's access to other services related to health and education (i.e. support for learning Italian as a second language, presence of cultural mediators in schools and health services, etc.) are not adequate to fully guarantee the right to health and education of separated children.

Family tracing and return to the country of origin

According to the laws in force, every separated child coming from a non-EU country must be notified to the Committee for Foreign Minors. This Committee carries out family tracing (through public authorities and international organizations such as International Social Services) and decides whether to return the child to their country of origin or not³².

Assisted repatriation is different from expulsion (that, as seen before, is forbidden in the case of separated children): it should be adopted only for family reunification, in the child's best interest (and not to control illegal immigration) and should be only decided after the family has been located and once a thorough assessment of the environment the child will find upon return has been carried out.

The Committee for Foreign Minors is part of the Ministry of Welfare and its

²⁸ Immigration law n. 286/98, art. 34; Ministry of Health's memorandum 24.3.2000

²⁹ Immigration law n. 286/98, art. 35, par. 3

³⁰ Ministry of Health's memorandums 3.8.2007 and 19.2.2008

³¹ Immigration law n. 286/98, art. 38; DPR 394/99, art. 45

³² Immigration law n. 286/98, art. 33; DPCM 535/99; Ministry of Interior's memorandum 9.4.2001

mandate is to protect the rights of separated children in conformity to the CRC. This contributes to a decision being taken in the child's best interests instead of for immigration control (as it may be if the decision-making body was part of the Ministry of Interior). Even though, the child's best interests would be better served if the decision was taken by an independent body such as a Juvenile Judge.

Moreover, Italian legislation does not adequately provide procedures and criteria for guaranteeing that repatriation is in the best interests of the child. It is not adequately respect the child's right to be listened to and their views considered, taking into account the child's age and maturity, as provided by the CRC and the European Convention on the Exercise of Children's Rights³³. It's not clear what criteria the Committee should take into account to evaluate the best interests of the child. There is no jurisdictional control over this procedure, even when repatriation is carried out against the child's will, in contrast with the Italian Constitution.

That said, when repatriation is ordered, the length of time for proceedings is very long, and it seems that quite often the child is not offered an adequate reintegration project.

In recent years the Committee suspended most repatriations, in some cases even children asking for family reunification in their country of origin were not returned. In cases when assisted repatriation would be in the best interests of the child, this "no return" policy implies a violation of the child's right to family unity.

The above provisions concerning assisted repatriation do not apply to separated children who are EU citizens. The Government has not clarified what

procedures and criteria must be applied in family tracing and return of these children, even though the Italian and European legislation on this matter³⁴ should provide a more clear legislative framework.

Italian and Romanian Governments have been negotiating an agreement on separated children's return in recent months, and it seems that this agreement will be similar to the agreement signed with the French Government. There are some concerns that the agreement will not fully respect the principles provided by the CRC.

The right to work and the legal status at the age of 18

The Immigration law does not clearly provide the right to work for separated children entitled to a residence permit "for minor age", and this legislative gap has led to some restrictive interpretations. On the other hand, the right of separated children entitled to fostering³⁵ to get at the age of 18 a residence permit for employment or study purposes is provided by the Immigration law, but this rule has been restrictively interpreted and largely not applied.

In practice, until 2000 separated children entitled to fostering or guardianship were issued with a residence permit, which allowed them to work and could be converted into a permit for study or employment reasons at 18. This regulation put authorities and workers in the position of offering minors an "agreement of trust": if the child took part in an integration programme, they would be offered a real possibility of regular integration into Italian society. The above policy had very positive outcomes: a significant number of separated children attended school and professional

³³ CRC, art. 12; European Convention on the Exercise of Children's Rights, art. 3

³⁴ In particular: law on adoption n. 184/83 and CE Regulation n. 2201/2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility

³⁵ Immigration law n. 286/98, art. 32, par. 1

training courses, found legal jobs and avoided illegal activities. They built a relationship of trust with social workers, and finally became independent after 18, thanks to a job and autonomous accommodation.

Between 2000-2001 some Ministry of Interior's memorandums provided that residence permits "for minor age" did not allow children to work (whilst Italian minors can work after the age of 16 and after having attended statutory education) and cannot be converted into a permit for study or employment purposes at the age of 18. This was unless the Committee for foreign minors decided that the child had not to be repatriated. But the Committee was very inefficient and slow in issuing these "non return decisions", so most of separated children could not get any residence permit once they become of age and became therefore illegal immigrants.

The 2002 Immigration law "Bossi-Fini" provided that separated children may be issued with a permit for study or employment purposes at the age of 18 if they have been in Italy for at least 3 years, thus have entered Italy before the age of 15, and have been involved in an integration programme for at least 2 years³⁶.

This provision has produced undesirable effects, inducing children to enter Italy before the age of 15, in order to have the opportunity of getting a residence permit when they come of age. The data confirm that the mean age of separated children has decreased, even if other factors may have influenced this trend.

Nevertheless, the majority of separated children within the Italian territory have entered the country after the age of 15 and therefore do not meet the requirements provided by the Bossi-Fini law.

A number of appeals were lodged, and both the Regional Administrative Courts and the Supreme Courts³⁷ ruled that separated children may be issued a residence permit when they turn 18, irrespective of the child's date of entry in Italy or the Committee for Foreign Minors' decision on return. But the Ministry of Interior has still not ordered the Police authorities to issue residence permits according to this case-law, and Police Offices' practices vary a lot.

In a number of cities, any separated child that entered Italy after the age of 15 does not get any residence permit when they come of age, even if they attend school or have a job. They therefore become an illegal immigrant, liable to be expelled from the country. This practice has deprived children of any possibility of legal integration and is probably one of the most important factors (even though not the only one) that has caused the increase in the number of children that remain marginalised, exploited or involved in illegal activities (such as begging, pick-pocketing, drug selling, and prostitution).

These problems related to the right to work and legal status at 18 do not affect separated children coming from EU countries: they are allowed to work under the same conditions as Italian children. When they come of age, if they work or have sufficient financial resources, they have the right to remain for periods longer than 3 months.

Conclusions

As in many other countries, there is a contrast in Italian legislation, policies and practices between a child's rights approach, protecting the best interest of the child and the rights provided by the UN Convention on the Rights of the Child, and an

³⁶ Immigration law n. 286/98, art. 32, par. 1-bis and following.

³⁷ The most important case-law includes: Corte Costituzionale's sentences n. 198/2003 and n. 234/2004; Consiglio di Stato's sentences n. 1681/2005 and 564/07

immigration approach, aimed at limiting illegal immigrants' rights in order to reduce attraction factors and negative public opinion to illegal immigration.

Some of the Italian laws and policies seen above may be considered "best practice" informed by a "children's rights" approach; i.e. rules regarding the protection of separated children from expulsion and detention, the residence permits "for minor age" and "for social protection reasons" as well as the right to education.

Other laws and practices, on the contrary, imply serious violations of separated children's rights (i.e. the lack of protection from deportation at the border) and in some cases, paradoxically, EU children are even more discriminated against than non-EU unaccompanied minors (i.e. regarding the right to health care).

In the last 2 years there was in Italy, a strong debate on the reform and adoption of new legislation regarding EU and non-EU citizens, that actively involved NGOs advocating for migrants' rights. In July 2007, the Prodi Government presented a bill reforming the Immigration law (the Amato-Ferrero bill)³⁸ that included a number of rules concerning separated children. These rules would improve significantly separated children's rights in matters such as age assessment, issuing at the age of 18 a residence permit for education or employment purposes, jurisdictional control over return decisions, etc.

By summer 2007, a political climate emerged that focused on security issues and became increasingly hostile to immigrants (in particular EU citizens and Roma). The Government therefore adopted a number of law amendments according to this climate.

As a consequence of the Prodi Government crisis in January 2008 and the

right-wing position of the new Berlusconi Government, it is certain that the Amato-Ferrero bill will never be adopted. The NGOs will have a hard task ahead of them to protect and promote EU and non-EU separated children's rights, not only for improving the current situation but also to protect those rights presently guaranteed.

Bibliography

Aftab, Loredana, Hicham *et al.* (2007): "Ragazzi ricercatori. Una ricerca partecipata sul lavoro dei minori migranti", Save the Children Italia, Roma

Amnesty International : (2006), "Invisibili – i diritti umani dei minori migranti e richiedenti asilo detenuti all'arrivo alla frontiera marittima italiana", Roma

(2007), "Fuori dal buio: un anno dalla parte dei minori migranti", Roma

ANCI (2006): "Minori stranieri non accompagnati - Rapporto ANCI 2005/2006", Roma

Bertozzi, R. : (2005): "Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia", Franco Angeli, Milano

(2006): "Pratiche di Accoglienza I – Aggancio, inserimento, mediazione, rimpatrio", Progetto Equal PALMS, Save the Children Italia, Roma

Borello, F., Ferraris, V. *et al.* (2007): "La strada dei diritti. Prassi e modelli di intervento per l'accoglienza e l'inclusione sociale dei minori di strada sfruttati e/o coinvolti in attività illegali", Save the Children Italia, Roma

³⁸ Government's Bill 30.7.2007

Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F. (2002), "Le esperienze ignorate. Giovani migranti tra accoglienza, indifferenza, ostilità", Franco Angeli, Milano

Campus, A. (2004) "Minori stranieri soli, tra politiche di accoglienza e politiche di controllo. Un'analisi territoriale", Officina Edizioni, Roma

Carchedi, F. (2004): "Piccoli schiavi senza frontiere. Il traffico dei minori stranieri in Italia", Ediesse, Roma

Caritas, Migrantes (2007): "Immigrazione. Dossier Statistico 2007", Roma

Caritas Italiana, UNICEF Italia (2005): "Uscire dall'invisibilità - Bambini e adolescenti di origine straniera in Italia", Roma

Committee on the rights of the Child (2005), Thirty-ninth session, 17 may-3 June, General Comment No. 6, "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin"

Console, M. (2002): "Questioni connesse al permesso di soggiorno per "minore età": evoluzione normativa e giurisprudenziale", in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, p. 109

Fachile, S. (2005): "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18, co. 6, T.U. 286/98: un importante strumento di tutela per le persone straniere che scontano un pena", in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 4, p. 66

Fornari M., Scivoletto, C. (2007): "L'affidamento omoculturale nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati", in «Minori giustizia», n. 3

Giovannetti, M. (2000): "Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza, in «Quaderni di città sicure», n. 21, vol. 2, Bologna

Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza:

(2001): "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia: La prospettiva del Terzo Settore - Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite", Save the Children Italia, Roma

(2005): "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Primo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia Anno 2004-2005", Save the Children Italia, Roma

(2006): "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Secondo Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia Anno 2005-2006", Save the Children Italia, Roma

(2007): "I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006 - 2007", Save the Children Italia, Roma

IPRS - Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali (2003): "Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato per i minori stranieri non accompagnati", Comitato per i minori stranieri, Roma

Malena M. (2007): "Accertamento della minore età e diritto all'unità familiare", in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, p. 62

Megale, A., Teselli, A. *et al.* (2004): "I lavori minorili in Italia: i casi di Milano, Roma e Napoli. Lavoro precoce, destini sociali e dimensione metropolitana", IRES CGIL, Roma

Melossi, D., Giovannetti, M. (2002): "I nuovi sciuscià. Minori stranieri in Italia", Donzelli Editore, Roma

Miazzi, L.:

(2000): "Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?", in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 2, p. 34-49

(2001): “I giudici minorili e la tutela dei minori stranieri nell’applicazione della legge n. 40/98”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 1, p. 11-19

(2002a): “Minori non accompagnati: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell’integrazione”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, p. 68-80

(2002b): “Minori stranieri non accompagnati, lavoratori, affidati...”, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 75-86

(2003): “La Corte Costituzionale rafforza i diritti dei minori stranieri: due pronunce sul ricorso contro il provvedimento di rimpatrio del minore non accompagnato e sul permesso di soggiorno ai minori sottoposti a tutela”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 3, p. 63-80

(2005): “Minore straniero in affidamento parentale di fatto e raggiungimento della maggiore età”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n.1

(2006a) “Famiglie straniere e giudici nella società multiculturale”, in «Minori giustizia», n. 1

(2006b): “La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale”, in «Minori giustizia», n. 4

Milanese, F. (2005): “La questione dei minori stranieri non accompagnati, nell’esperienza di una realtà di frontiera”, in «Cittadini in crescita», n. 1, p. 47-56

Morozzo della Rocca, P. (2006): “Stato di abbandono, ordine pubblico ed esercizi di multiculturalismo giudiziario”, in «Minori giustizia», n. 1

Moyersoen, J., Tarzia, G.:

(2003) “L’evoluzione della normativa in materia di minori stranieri non accompagnati”, in «Cittadini in crescita», n. 3-4, p. 7-22

(2004): “La normativa sui minori stranieri”, in «Prospettive sociali e sanitarie», a. 34, n. 5/6, p. 13-19

Olivetti, L. (2006): “La Corte di cassazione e i minori stranieri: nuove aperture e consolidate resistenze”, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», n. 4, p. 77

Olivetti, L., Rela, F., Turri, G.C. (2004): “Tutori volontari per minori stranieri non accompagnati”, in «Prospettive sociali e sanitarie», n.5/6, p. 19-21

Osservatorio nazionale per l’infanzia, Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2006): “L’eccezionale quotidiano: rapporto sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia”, Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze

Pazé, P. (2002) Bambini stranieri in Italia e bambini in guerra, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 7-19

Peano Cavasola, F. (2002): “Rispondere ai bisogni educativi dei minori stranieri non accompagnati: una sfida impossibile?”, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 113-129

Perin, G. (2006): “Il trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età: uno sguardo comparato all’esperienza francese”, in «Minori giustizia», n. 1

Petti, G. (2004): “Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione”, Ombre Corte, Verona

Prospero, P., Santoro, G. *et al.* (2006): “Pratiche di Accoglienza II – Identificazione, regolarizzazione, tutela e affidamento”, Progetto Equal PALMS, Progetto Diritti, Roma

Rossi, M. (2002): “I minori extracomunitari non accompagnati nelle tutele del Tribunale di Torino”, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 300-303

Rossolini, R. (2002): “Minori immigrati in istituto penale: proposte educative ispirate al principio dell’ibridazione Culturale”, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 130-152

Rozzi, E.:

(2001): “Minori stranieri non accompagnati, tra accoglienza e rimpatrio – Aspetti giuridici”, Save the Children Italia, http://www.savethechildren.it/2003/download/minori_stranieri/normativa/dossier/M-I-DOC-GIUR_apr01.pdf

(2002a): “La valutazione dell’interesse del minore straniero nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio”, in «Minori giustizia», n. 3/4, p. 87-105

(2002b): “I minori stranieri non accompagnati. Schede sugli aspetti giuridici”, Save the Children Italia, http://www.savethechildren.it/2003/download/minori_stranieri/normativa/Schede%20Aspetti%20giuridici%20minori%20non%20accompagnati.pdf

(2003): “National Assessment on separated children in Italy”, Save the Children Italia, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/assessments/index.html

(2004): “Vademecum - I diritti dei minori stranieri non accompagnati”, Save the Children Italia, http://www.savethechildren.it/2003/download/minori_stranieri/Vademecum_Diritti_minori_non_accompagnati.pdf

(2006): “Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati”, Gruppo Nazionale Enti e Servizi di Pronto Accoglienza Minori, Save the Children Italia, Progetto Equal PALMS, Roma, <http://www.grupponazionalepam.it/Documento%20buone%20prassi%20msna.pdf>

Rozzi, E., Fachile, S. *et al.* (2007): “Protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e di sfruttamento”, Save the Children Italia, Roma

Save the Children Italia:

(2006a) *Rapporto annuale 2005 – 2006 del Progetto Orizzonti a colori. Interventi per la prevenzione della devianza e per il reinserimento sociale di minori stranieri sottoposti a procedimento penale*, Roma

(2006b) *In viaggio verso quale futuro? Minori stranieri non accompagnati, fra integrazione e devianza*, Roma

Sbraccia, A., Scivoletto, C. (2004) *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori non accompagnati*, L’Harmattan Italia, Torino

Servizio Sociale Internazionale (2000) *Rapporto sul programma svolto dal Servizio sociale internazionale in Italia e in Albania negli anni 1998-1999*, Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, Roma

Silva, C., Campani, G. (2004) *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Franco Angeli, Milano

Stefanini, G. (2002) *Con la prospettiva di tornare a casa... Ricerca-azione sulla realtà dei minori immigrati non accompagnati nel Comune di Modena*, Comune di Modena, Consorzio Pluriverso, Oltrelab, working paper

Turri, G.C.:

(2002a) La circolare del Comitato per i minori stranieri interpretativa della Bossi-Fini: il Comitato decide e i giudici obbediscono, *Minori giustizia*, n°3/4, pp. 317-322

(2002b) Minori stranieri non accompagnati: dalla legge Turco-Napolitano alla Bossi-Fini, *Minori giustizia*, n°3/4, pp.

(2002c) Il trattamento dei minori stranieri in Italia, *Minori giustizia*, n°3/4, pp.29-112

Zanchetta, P.L. (2007) Fazzoletti, spugnette, accendini e minori stranieri, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n°2, p. 105

Aspects législatifs de la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique

Charlotte Van Zeebroeck

Chaque mois, on estime qu'environ 200 enfants étrangers arrivent en Belgique, seuls ou non accompagnés d'un adulte exerçant sur eux l'autorité parentale (parent ou tuteur). On les appelle couramment les MENA, pour « mineurs étrangers non accompagnés ». 70% d'entre eux sont des garçons âgés de 15 à 18 ans. Ils viennent principalement d'Afrique (43%), d'Europe hors Espace économique européen (30 %) et d'Asie (21%)¹.

Entrée sur le territoire

Si certains mineurs étrangers non accompagnés atteignent le territoire belge par la voie terrestre, la majorité d'entre eux arrive toutefois par la voie aérienne. Ceux qui parmi eux ne sont pas en possession de documents de voyage et/ou de séjour valides ne pourront pas entrer, comme le prévoit la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers². N'ayant pas accès au territoire, ils sont dans un premier temps bloqués à la frontière belge et enfermés dans des centres fermés pour étrangers.

Ce n'est que depuis le 7 mai 2007 que la durée de l'enfermement de ces mineurs à la frontière, à partir du moment où ils sont reconnus comme étant « mineurs étrangers non accompagnés », s'est sensiblement raccourcie.

C'est à cette date qu'est entrée en vigueur la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers³ (dite "loi accueil"), prévoyant l'accueil spécifique des mineurs non accompagnés arrivant à la frontière dans un centre d'accueil ouvert, bien que sécurisé, appelé centre d'observation et d'orientation (C.O.O.)⁴. Il en existe deux à Bruxelles, pouvant accueillir au total 100 mineurs. Ils

¹ Rapport annuel 2004-2005 du Service des tutelles (SPF Justice)
www.just.fgov.be/fr_htm/information/htm_justice_a_z/mena/doc/rapport_annuel_tutelles_2005.pdf

² Publiée au Moniteur belge du 31 décembre 1980 (www.moniteur.be).

³ Publiée au Moniteur belge du 7 mai 2007. Cette loi a transposé la Directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (JO L du 6 février 2003, p. 18-25).

⁴ Article 41 de la loi accueil.

ont pour mission de permettre à la fois l'observation et l'orientation du mineur. Un premier profil médical, psychologique et social du mineur est dressé. Cette phase d'observation est nécessaire, afin de pouvoir dépister une éventuelle situation de vulnérabilité. Si c'est le cas et après un mois maximum, le mineur est dirigé vers une prise en charge adéquate (phase d'orientation)⁵.

Ces mineurs ne sont donc plus enfermés à long terme dans les centres fermés. Ils le sont uniquement pendant quelques jours si un doute existe quant à leur état de minorité, le temps d'effectuer un test médical afin de déterminer leur âge. La loi d'accueil prévoit que ce test doit être réalisé dans les trois jours ouvrables, ce délai pouvant être prolongé de trois jours maximum.

Le mineur étranger non accompagné arrivé à la frontière sans documents de séjour et accueilli dans un C.O.O. reste dans un statut « extra-territorial ». Il se trouve donc dans une situation étrange : il n'est pas considéré comme ayant un accès au territoire belge, mais il pourra cependant circuler librement, bien que de manière limitée⁶, sur le territoire.

L'Office des étrangers (administration sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur) doit examiner, dans un délai de 20 jours maximum, la situation administrative de séjour du mineur et décider soit de le laisser accéder au territoire, soit de le refouler aux frontières de son pays. Il est cependant

prévu qu'aucune décision d'éloignement ne sera prise à l'égard d'un mineur non accompagné avant que son tuteur n'ait été désigné par le service des Tutelles et qu'il ait été effectivement associé à la recherche d'une solution durable conformément à son intérêt supérieur⁷.

L'éloignement du mineur étranger non accompagné vers son pays d'origine ne peut en principe avoir lieu, selon la loi, que dans son intérêt supérieur et dans le but de rejoindre sa famille qui pourra l'accueillir et le prendre en charge de manière adéquate. Bien que ce principe soit prévu dans les textes, dans beaucoup de cas la décision de renvoi ne répond pas aux exigences de la loi ni de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Passé ce délai de 20 jours maximum, si le refoulement n'a pas été exécuté, le mineur est autorisé à entrer effectivement sur le territoire.

Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation, on constate qu'aucune mesure de refoulement d'un mineur « extra-territorial » n'a été exécutée durant ce délai de 20 jours. Tous ont donc été autorisés à entrer sur le territoire au terme de ce délai. Une fois sur le territoire, ils ont introduit une demande d'asile ou sont entrés dans la procédure de séjour spécifique aux mineurs étrangers non accompagnés, prévue par la circulaire du 15 septembre 2005. Ils ont aussi pu introduire une procédure de séjour en tant que victime de la traite des êtres humains.

Accès à la protection – détermination de la qualité de « mineur étranger non accompagné » - et prise en charge

C'est suite à l'affaire « Tabitha » que le Parlement belge a finalement voté en urgence, le 24 décembre 2002, une loi instaurant la tutelle des mineurs étrangers non

⁵ Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés (publié au Moniteur belge du 7 mai 2007).

⁶ Article 10, al. 4 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 : « Dès son arrivée dans le centre et pendant un délai de 7 jours, le mineur non accompagné ne peut avoir de contact extérieur. Cette mesure ne s'applique pas aux contacts nécessaires dans le cadre de toute procédure le concernant, ni aux contacts avec le tuteur ou avec son conseil, ni durant les activités organisées par le centre ».

⁷ Article 4 de l'arrêté royal du 9 avril 2007.

accompagnés⁸ (dite "loi tutelle"), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004.

Cette affaire concerne Tabitha, une jeune congolaise de 5 ans, arrivée en Belgique en août 2002 et restée bloquée à la frontière belge alors qu'elle était en route pour rejoindre sa mère vivant au Canada. Elle a été privée de liberté pendant deux mois et enfermée dans un centre fermé pour étrangers à la frontière. Elle a ensuite été renvoyée en République Démocratique du Congo, sans le moindre accompagnement ou accueil sur place. Cette affaire a donné lieu en octobre 2006 à une condamnation de la Belgique par la Cour européenne des droits de l'homme pour traitement inhumain et dégradant (article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme), du droit à la liberté (article 5) et pour non-respect du droit à la vie privée et familiale (article 8)⁹.

La loi tutelle organise un mécanisme d'assistance, de représentation légale et de prise en charge spécifique pour les mineurs reconnus comme « mineurs étrangers non accompagnés ». A cet effet, un Service des tutelles au sein du ministère de la Justice est chargé de mettre en place une tutelle spécifique pour ces mineurs, en désignant des tuteurs pour tout mineur non accompagné arrivant sur le territoire ou à la frontière. Ce service n'est donc pas lié au Ministre de l'Intérieur, ce qui garantit son indépendance, notamment en ce qui concerne les questions administratives de séjour.

Il appartient au Service des tutelles, parmi d'autres missions, d'identifier le jeune qui lui est signalé et de déterminer s'il est ou non « mineur étranger non accompagné ». Est considéré comme tel toute personne qui

réunit les conditions suivantes¹⁰ :

- Avoir moins de dix huit ans.
- Ne pas être accompagné d'une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi belge¹¹.
- Etre ressortissant d'un pays non-membre de l'Espace Economique Européen (EEE)¹².
- Avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié ou ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour.

Il est regrettable que cette définition exclue les enfants ressortissants d'un pays membre de l'EEE. Les mineurs non accompagnés européens ne peuvent pas bénéficier du système de protection spécifique mis en place pour les mineurs étrangers non accompagnés, incluant notamment la représentation et l'assistance d'un tuteur, la possibilité d'être accueilli dans un centre spécialisé, le bénéfice d'un statut provisoire de séjour, le système de remboursement des soins de santé, le système spécifique d'enseignement.

Cette situation est préoccupante, d'autant plus que l'Espace économique européen s'élargit en même temps que l'Union européenne et que des mineurs ressortissant de la Roumanie et de la Bulgarie, deux pays entrés dans l'Union européenne le 1er janvier 2007, se sont vus exclus de ce système de protection particulière. Ces mineurs roumains et bulgares représentaient en 2006 à eux seuls 10% de l'ensemble des mineurs non accompagnés qui arrivaient en Belgique. Or, rien ne peut nous laisser croire qu'ils sont forcément moins vulnérables.

⁸ Loi-programme du 24 décembre 2002, (I) (art. 479) - Titre XIII – Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, publiée au Moniteur belge, 31 décembre 2002.

⁹ Arrêt n° 13178/03 du 12 octobre 2006, Mubilanzila Mayeke et Kaniki Mitunga c. Belgique.

¹⁰ Article 5 de la loi tutelle.

¹¹ Un jeune sans représentant légal mais hébergé chez un membre de sa famille élargie, chez un oncle, un grand frère, une grand-mère, est considéré comme « mineur étranger non accompagné ».

¹² L'Espace économique européen est composé des 27 pays de l'Union européenne, ainsi que de l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

Face à ce constat, la Ministre de la Justice et le Ministre de l'Intérieur ont adopté le 2 août 2007 une circulaire ministérielle relative aux mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité¹³. Cette circulaire prévoit la prise en charge de ces mineurs par un nouveau service institué au sein du Service des tutelles, le "Service Signalement des Mineurs européens non accompagnés en situation de vulnérabilité" (SMEV).

Ce service organise l'orientation des mineurs vers un lieu d'hébergement de premier accueil, bien souvent vers un des deux centres d'observation et d'orientation, où ils pourront rester un mois maximum. Passé ce délai, les jeunes sont laissés à eux-mêmes et doivent à nouveau se débrouiller seuls. Ne remplissant pas les conditions pour être considérés comme « mineurs étrangers non accompagnés » au sens de la loi tutelle, ils ne se voient pas désigner de tuteur qui pourrait les aider dans leurs démarches.

Au niveau politique, une proposition de loi a été déposée au Parlement, visant à modifier cette définition du mineur étranger non accompagné et à supprimer la condition de nationalité. Ce qui inclurait ainsi tous les mineurs non accompagnés non belges.

La loi sur la tutelle confie l'identification des mineurs au Service des tutelles. Celui-ci vérifie si le jeune est mineur, étranger et non accompagné. Cette identification se fait au moyen de documents officiels ou des renseignements donnés par le jeune. S'il existe un doute sur l'âge¹⁴, le Service des tutelles fera procéder à un test médical. Il s'agit d'un triple test qui comporte un test osseux, une radiographie de la clavicule et un test de la dentition.

Ces tests sont, comme dans d'autres pays, fort critiqués. Leurs résultats ne sont pas toujours fiables et présentent parfois une marge d'erreur de deux années¹⁵. Selon diverses doctrines scientifiques, cela s'explique entre autre par le fait que ces mesures ne prennent pas en compte des facteurs qui peuvent avoir une influence sur l'évaluation de l'âge, tels que l'origine ethnique et géographique, la situation socio-économique de la personne ou les maladies ayant une influence sur son développement. Ensuite, les examens médicaux se fondent sur des tables de références¹⁶ - assez anciennes et concernant une population nord américaine - qui n'ont pas été élaborées pour déterminer un âge chronologique. La législation prévoit également que l'examen médical puisse comprendre des tests psycho-affectifs¹⁷, mais de tels examens n'ont jamais été mis en place.

La Plate-forme Mineurs en exil¹⁸ a toujours plaidé pour que ce triple test soit

¹⁵ Ce qui pose souvent problème car le résultat des tests concluent souvent à l'âge suivant « entre 17,5 et 19,5 ans ».

¹⁶ Il s'agit des tables de Greulich et Pyle établies en 1935 à partir de radiographies de poignets de garçons et de filles de race blanche nés aux Etats-Unies et de milieu aisé.

¹⁷ Article 3, al. 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2003.

¹⁸ La Plate-forme Mineurs en exil a été créée en juin 1999. Elle est née du constat qu'un nombre toujours plus élevé de mineurs non accompagnés arrivaient sur le territoire belge et que la situation juridique, sociale et administrative qui prévalait à l'époque ne leur permettait pas de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux et ne respectait pas leur dignité. Plusieurs associations se sont rassemblées avec l'idée que nous devons leur accorder des conditions d'existence dignes. De là est née la Plate-forme, qui comprend actuellement une vingtaine d'associations ou institutions travaillant soit directement, soit indirectement avec les mineurs non accompagnés. Il peut s'agir d'associations qui effectuent un travail quotidien avec des mineurs, d'associations qui engagent des tuteurs, de structures d'accueil, etc. Sont également représentés au sein de la Plate-forme le HCR, son représentant en Belgique, et le Centre pour l'égalité des chances, service public dépendant du gouvernement fédéral. La Plate-forme s'est donné pour mission de veiller à la défense des droits et des

¹³ Publiée au Moniteur belge le 17 septembre 2007.

¹⁴ Le doute sur l'âge peut être exprimé par le Service des tutelles lui-même ou une instance d'asile ou de séjour (l'Office des étrangers ou le CGRA par exemple).

utilisé en dernier ressort, après examen de tous les documents dont dispose le mineur étranger non accompagné et que chaque test soit réalisé par des spécialistes différents et experts dans leur matière. Enfin, l'âge le plus bas des trois tests doit être retenu et non pas la moyenne des trois tests afin que le jeune bénéficie du doute comme le prescrit la loi tutelle¹⁹.

Si les tests médicaux indiquent que le jeune est âgé de plus de 18 ans, le Service des tutelles met fin à la prise en charge. Si les tests concluent à la minorité du jeune, il lui désigne immédiatement un tuteur.

Outre l'identification du mineur, les principales missions que la loi assigne au Service des tutelles sont les suivantes :

- La prise en charge : le Service des tutelles prend immédiatement en charge un mineur non accompagné dès qu'il est informé de sa présence par les instances officielles (police, instances d'asile, services sociaux, centres d'accueil).

- L'agrément des tuteurs : toute personne majeure peut poser sa candidature pour être agréée comme tuteur, à la condition de ne pas être d'inconduite notoire, de ne pas avoir de conflit d'intérêt avec le mineur et d'être prêt à suivre une formation de base. Il existe donc des profils de tuteurs agréés fort différents, d'où une grande variété d'approches pratiques de la tutelle. Il peut s'agir d'une personne pensionnée avec deux pupilles ou encore d'un jeune ayant une formation sociale et travaillant pour une association avec quarante pupilles.

La grande majorité des tuteurs sont « indépendants ». Les autres, les tuteurs « salariés », travaillent pour des associations qui ont conclu un protocole d'accord avec le Service des tutelles. Comme ces protocoles d'accord sont laborieux à conclure, il y a une proportion moindre de tuteurs « salariés » par rapport aux tuteurs « indépendants ».

En outre, il n'est pas possible pour un membre de la famille élargie du mineur non accompagné de demander sa désignation en tant que tuteur, sans avoir suivi la procédure ad hoc (agrément et formation).

- La désignation d'un tuteur : le tuteur désigné doit être repris sur la liste des tuteurs agréés tenue par le Service des tutelles. Un tuteur peut avoir maximum 40 pupilles, pour pouvoir assurer un travail de qualité et non de quantité.

- La formation des tuteurs : le Service des tutelles doit veiller à la formation des tuteurs et organise plusieurs formations multidisciplinaires par an, en droit des étrangers, droit de la jeunesse, droit civil relatif à la gestion de biens, éléments de pédagogie et de psychologie.

- La permanence : le Service des tutelles tient une permanence où il peut être contacté 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

La tutelle

Depuis le 1^{er} mai 2004, date d'entrée en vigueur de la loi tutelle, la Belgique s'est dotée d'un véritable système de représentation légale de ces mineurs. Cette loi a créé le service des Tutelles, qui a comme mission non seulement de prendre en charge le mineur et de l'identifier, mais également, s'il est « mineur étranger non accompagné », de lui désigner un tuteur. Ce dernier l'accompagne tout au long de son séjour en Belgique. Il soutient le mineur dans toutes ses démarches et l'aide à

intérêts des mineurs non accompagnés en Belgique et à promouvoir le bien-être et le développement de ces mineurs, ainsi que leur intérêt supérieur et tous les droits qui leur sont reconnus par la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE) et d'autres traités internationaux de droits fondamentaux (www.mena.be).

¹⁹ Article 7, § 3 de la loi tutelle.

formuler un projet d'avenir, une solution durable.

La loi assigne au tuteur différentes compétences et missions. De manière générale, le tuteur doit représenter le mineur non accompagné dans tous les actes juridiques, dans toutes les procédures relatives au séjour, ainsi que toute autre procédure administrative ou judiciaire²⁰. Il ne peut recevoir de directives du Service des tutelles. Il est donc indépendant.

Il représente son pupille dans différentes démarches relatives au séjour, telles que l'introduction d'une demande d'asile ou d'une demande d'autorisation de séjour et le suivi de ces procédures. Il peut exercer les voies de recours contre des décisions négatives. Il assiste aux auditions du mineur²¹.

Il doit veiller à ce que son pupille soit défendu au niveau juridique. A cet effet, il doit demander le plus rapidement possible l'assistance d'un avocat pro deo spécialisé dans la défense des mineurs étrangers non accompagnés²².

Il doit s'assurer du bien-être de son pupille. Il veillera ainsi à ce que le mineur soit hébergé dans un lieu adapté (qui ne doit cependant pas être assuré par le tuteur), à ce qu'il soit scolarisé et qu'il soit suivi sur le plan médical et/ou psychologique le cas échéant, à ce que ses opinions politiques, philosophiques et religieuses soient respectées²³.

Le tuteur gère les biens du mineur sans en avoir la jouissance²⁴ et doit prendre les mesures utiles afin que le mineur bénéficie de l'aide des pouvoirs publics²⁵.

Etant le garant de l'intérêt de son pupille, il doit rechercher les solutions durables conformes à son intérêt supérieur²⁶. Pour ce faire, il doit, dans un premier temps prendre toutes les mesures utiles afin de rechercher les membres de la famille du mineur, le cas échéant avec l'aide du Service Tracing de la Croix-Rouge. Si certaines recherches aboutissent assez rapidement, d'autres sont plus laborieuses et demandent au tuteur un travail considérable de prises de contact. D'autres encore n'aboutissent jamais. Cette mission est l'une des nombreuses missions des tuteurs. Dans la plupart des cas, ce n'est pas la démarche la plus urgente à effectuer. D'autres missions sont davantage prioritaires, telles que la recherche d'un hébergement adéquat, l'organisation du suivi médical et psychologique, l'inscription dans une école, l'introduction d'une procédure de séjour ou d'asile, la demande d'assistance d'un avocat. Cette mission de recherche de la famille ne se fera qu'avec l'accord du mineur et dans la mesure où elle ne lui portera pas préjudice (dans le cas d'un mineur qui demande l'asile par exemple). Il appartiendra donc au tuteur d'évaluer les avantages et les inconvénients pour le mineur de reprendre contact avec sa famille. L'Office des étrangers, qui prendra in fine la décision de le renvoyer dans son pays doit en principe prendre en compte les conclusions du tuteur concernant la situation familiale dans le pays d'origine, mais dans les faits, il ne le fait pas toujours, ce qui est parfois très préjudiciable pour le mineur qui ne souhaite pas retourner dans sa famille, dont la famille refuse de l'accueillir ou n'est pas prête à le prendre en charge dans de bonnes conditions.

La loi tutelle prévoit le contrôle du tuteur dans l'exercice de ses missions, aussi bien par le Service des tutelles que par la juridiction du Juge de paix. Le Service des tutelles doit exercer un « contrôle administratif quotidien »²⁷, sur la base de

²⁰ Article 9, § 1^{er} de la loi tutelle.

²¹ Article 9, § 1^{er} et 2 de la loi tutelle.

²² Article 9, § 3 de la loi tutelle.

²³ Article 10 de la loi tutelle.

²⁴ Article 12, § 1^{er} de la loi tutelle.

²⁵ Article 12, § 2 de la loi tutelle.

²⁶ Article 11, § 1^{er} de la loi tutelle.

²⁷ Article 18 de la loi tutelle.

rapports réguliers que le tuteur doit remettre sur la situation personnelle du mineur et le juge de paix peut trancher des conflits entre le tuteur et le mineur dans les questions relatives à sa personne et à ses biens. Il peut également mettre fin à la mission du tuteur lorsque celui-ci reste en défaut d'accomplir sa mission avec diligence, ou en cas de graves divergences avec le mineur²⁸. En pratique, le Service des tutelles manque de moyens pour exercer un véritable contrôle du travail des tuteurs et il n'existe pas encore de véritable articulation entre les deux mécanismes de contrôle pour en assurer la pleine efficacité.

Le tuteur exerce sa fonction à titre onéreux. Il perçoit un montant forfaitaire par tutelle et par an (500 euro indexés) et touche des indemnités distinctes pour les frais administratifs (courrier, téléphone, déplacement).

L'accueil

L'accueil des mineurs étrangers non accompagnés est réglementé en partie par la loi accueil ainsi que par l'arrêté royal du 9 avril 2007, déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés²⁹.

Ces textes constituent une avancée significative pour ces mineurs. Ils garantissent notamment une prise en charge matérielle, via des structures d'accueil, quelle que soit la situation administrative dans laquelle ils se trouvent (demandeur d'asile ou pas). Et ils consacrent la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Auparavant, la procédure d'accueil pour les mineurs étrangers non accompagnés résidant sur le territoire était différente. Les mineurs se trouvant sur le

territoire qui n'avaient pas de lieu d'hébergement étaient dirigés vers des structures d'accueil en fonction de leur statut administratif. Les mineurs demandeurs d'asile étaient hébergés dans un centre d'accueil fédéral géré par FEDASIL³⁰. Les non demandeurs d'asile étaient orientés vers un des deux centres d'accueil de la Communauté flamande (Minor Ndako ou Juna) ou vers un des deux centres de la Communauté française (El Paso ou Esperanto).

Aujourd'hui, la nouvelle législation prévoit l'accueil des mineurs non accompagnés se trouvant sur le territoire en trois phases. La première consiste en une phase d'observation et d'orientation de tous les mineurs non accompagnés, indépendamment de leur statut, dans un centre d'observation et d'orientation³¹. La deuxième phase – appelée « phase de transition » prend place, en principe, 30 jours plus tard : le mineur est envoyé vers un centre « adapté à ses besoins spécifiques ». Il peut s'agir d'une structure d'accueil communautaire de FEDASIL ou des Communautés, d'une Initiative locale d'accueil (I.L.A.)³², d'un hébergement dans une famille d'accueil ou d'une mise en autonomie. Durant cette phase, le jeune est chargé d'établir avec son tuteur un projet de vie, une « solution durable ». La troisième phase est appelée la « phase de la solution durable ». Le mineur est orienté vers une structure d'accueil où il résidera à plus long terme, il s'agit du lieu où il réalisera effectivement son projet de vie.

³⁰ FEDASIL est l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique, voir www.fedasil.be.

³¹ Les C.O.O. accueillent donc des mineurs étrangers non accompagnés « extra-territoriaux » arrivés à la frontière sans document de séjour et des mineurs étrangers non accompagnés résidant déjà sur le territoire belge.

³² Les ILA sont des petites structures d'accueil gérées et financées par les Centres publics d'action sociales. Il y a une dizaine d'ILA qui accueillent des mineurs étrangers non accompagnés.

²⁸ Article 20, 1^{er} alinéa de la loi tutelle.

²⁹ Publié au Moniteur belge le 7 mai 2007.

Ainsi, la loi met sur pied un système d'accueil où les MENA sont accueillis non pas en fonction de leur statut administratif de séjour, mais en fonction de leurs besoins spécifiques. A l'heure actuelle, ce système doit cependant encore être mis en pratique. Des accords de coopérations entre l'État fédéral et les Communautés sont en cours de discussion.

Le droit au séjour (régularisation) et la solution durable

Si le mineur étranger non accompagné n'est pas demandeur d'asile³³ ou s'il a été débouté de sa demande ou s'il ne rentre pas dans une procédure spécifique pour les victimes de la traite des êtres humains³⁴, son tuteur peut demander l'application d'une circulaire de l'Office des étrangers du 15 septembre 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés³⁵. Sur la base de celle-ci, le mineur peut se voir délivrer un titre de séjour provisoire tant qu'une solution durable conforme à son intérêt n'a pas été trouvée et à condition de remplir certains critères, tel que posséder un passeport national. Après trois ans sous statut de séjour provisoire et à condition de faire preuve d'une certaine intégration (dont la connaissance d'une des langues nationales et avoir de bons résultats scolaires), si l'Office des étrangers estime que la solution durable pour le jeune se trouve en Belgique, il recevra un titre de séjour définitif.

A première vue, cette circulaire est positive car elle permet aux mineurs non accompagnés de jouir d'un droit au séjour en

Belgique pour une certaine durée ou définitivement. Ceci dit, quelques points restent totalement négatifs. La demande de documents de séjour ne peut être formulée que par le tuteur et non plus par l'avocat du mineur (ce qui minimise fortement le rôle que l'avocat peut jouer dans les questions de droit au séjour). C'est l'Office des étrangers qui décide de la solution durable pour le mineur. Or, ce dernier a une vision restrictive de cette solution durable : il la considère souvent comme un retour dans le pays d'origine. L'Office des étrangers suit en effet les directives de la politique migratoire du gouvernement et semble plus attentif à respecter cette dernière que l'intérêt de l'enfant. De plus, l'Office des étrangers impose des conditions parfois irréalisables pour obtenir un document de séjour, à savoir ne pas dépendre des pouvoirs publics ou devoir produire un passeport. Or, il est extrêmement difficile, même souvent impossible pour certains mineurs de produire un passeport de leur pays d'origine, soit parce que l'ambassade de leur pays n'existe pas (la Somalie par exemple), soit parce qu'ils sont mineurs (le Maroc par exemple), soit parce que le coût d'obtention du passeport est trop élevé (la République démocratique du Congo par exemple), soit encore parce qu'on leur demande de produire un extrait d'acte de naissance, qu'ils n'ont bien souvent pas.

Pour la Plate-forme Mineurs en exil, il serait préférable que cette solution durable ne soit plus décidée par l'Office des étrangers, mais par un juge de la jeunesse, spécialisé dans l'évaluation de l'intérêt de l'enfant, et dont la décision s'imposerait à l'Office des étrangers. Cette décision devrait être prise après avoir procédé à une balance des intérêts entre les avantages et les inconvénients d'un retour dans le pays d'origine, un regroupement familial dans un pays tiers et une autorisation de séjour à durée indéterminée en Belgique.

La Plate-forme Mineurs en exil plaide pour que soit insérée dans la loi sur les

³³ Sur la base des articles 48 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers. Lorsqu'une demande d'asile est introduite, le statut de réfugié est examiné en priorité. Lorsque le demandeur d'asile n'est pas reconnu réfugié, sa demande sera examinée sous l'angle de la protection subsidiaire.

³⁴ Sur la base des articles 61/2 et suivants de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers.

³⁵ Publiée au Moniteur belge du 7 octobre 2005. Une circulaire est un ensemble de règles que l'administration impose à ses fonctionnaires de respecter dans le cadre de demandes individuelles.

étrangers une disposition prévoyant un véritable droit de séjour pour tous les mineurs non accompagnés, dès leur arrivée à la frontière, et tant qu'une solution durable n'a pas été décidée par un Juge de la jeunesse (et non plus par l'Office des étrangers) et dans l'intérêt exclusif de l'enfant. Une proposition de loi visant à insérer dans la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers un véritable droit de séjour pour tous les mineurs étrangers non accompagnés va être déposée prochainement au Parlement.

L'accès aux soins de santé

Depuis le 1er janvier 2008, le droit au remboursement des soins de santé est étendu à certains mineurs étrangers non accompagnés qui remplissent certaines conditions. C'est la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, qui a été modifiée, rajoutant à la catégorie « titulaire » les mineurs étrangers non accompagnés, quel que soit leur statut de séjour.

L'inscription à l'assurance maladie-invalidité du mineur est conditionnée à l'inscription à l'école depuis trois mois consécutifs ou à la présentation du mineur âgé de moins de 6 ans à un service d'aide aux familles, ou à l'obtention de l'exemption de l'obligation scolaire dans le cadre de l'enseignement spécialisé par une Commission.

L'accès à l'enseignement

Cela fait plusieurs années que le droit à l'instruction pour tous est garanti en Belgique, donc également pour les enfants sans papiers. Même si nous devons encore parfois nous battre pour faire accepter l'inscription d'un jeune mineur non accompagné dans une école.

En Communauté française, c'est en 2001 qu'un décret a été adopté visant l'insertion des élèves étrangers et créant des

« classes-passerelles »³⁶. Il s'agit d'une structure d'enseignement visant à assurer l'accueil, l'orientation et l'insertion optimale de l'élève primo-arrivant³⁷ dans l'enseignement fondamental ou secondaire. Celles-ci sont organisées dans plusieurs écoles, à leur demande. Les élèves étrangers qui viennent d'arriver en Belgique peuvent y passer entre une semaine et un an, afin d'apprendre le français ou le néerlandais, apprendre à écrire ou tout simplement se remettre à niveau.

Le système s'est bien mis en place, même s'il reste à ce jour des points à améliorer. Ainsi, par exemple le refus d'accès aux classes-passerelles de certains élèves étrangers venant de pays non considérés comme étant « en voie de développement »³⁸ ou l'impossibilité pour les non demandeurs d'asile de recevoir en fin d'année scolaire une attestation leur permettant d'intégrer le niveau d'étude qui correspond à leurs capacités. Il subsiste donc encore des discriminations fondées sur la nationalité ou le statut administratif.

Les mineurs qui n'ont pas accès à ce système d'éducation spécifique doivent prouver les années d'étude réussies dans leur pays d'origine, en produisant leur diplôme ou leurs bulletins scolaires. Or, bien souvent, les mineurs étrangers non accompagnés arrivent en Belgique sans être en possession de ces documents, avec la conséquence qu'ils n'obtiennent jamais l'équivalence de leur diplôme et sont inscrits dans une classe

³⁶ Décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française (publiée au Moniteur belge le 2001).

³⁷ Par primo-arrivant, on entend tout enfant âgé entre 2 ans et 18 ans, arrivé sur le territoire belge il y a moins d'un an et, dans le cas de MENA, qui a introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

³⁸ Article 2, 1°, b du Décret du 14 juin 2001.

en fonction de leur âge, qui ne correspond pas forcément à leur niveau scolaire.

A cet égard, la CODE recommande un meilleur encadrement à l'école, doté d'un système d'évaluation des diplômes adapté au vécu des mineurs étrangers non accompagnés et une sensibilisation de la population belge par rapport à leur problématique, afin qu'ils soient vus pour ce qu'ils sont : des enfants et des jeunes en difficulté. La CODE recommande également l'organisation de cours intensifs de français ou de néerlandais dès leur arrivée et, avant leur inscription à l'école, davantage d'aide sociale pour les frais scolaires et davantage de classes-passerelles et d'attention pour les enfants qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays d'origine ³⁹.

Le droit au travail

Comme tout mineur, un mineur étranger est capable de conclure valablement un contrat de travail, moyennant l'autorisation expresse ou tacite de son père, de sa mère ou de son tuteur ⁴⁰. En tant que mineur "étranger", il doit en outre remplir les conditions suivantes :

- Avoir 15 ans et ne plus être soumis à l'obligation scolaire à temps plein, ou bien être âgé de 16 ans.
- Travailler uniquement pendant les vacances scolaires, sauf s'il est en possession d'un permis de travail.
- Être en possession d'un titre de séjour temporaire.
- Effectuer un job d'étudiant n'excédant pas 20 heures par semaine et demeurant compatible avec les études du mineur.

³⁹ La Code, « Esquisse de la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique », juillet 2007. La CODE est la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant. Elle veille à la bonne application de la Convention des droits de l'enfant en et par la Belgique (www.lacode.be).

⁴⁰ Artt. 43 à 45 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, publiée au Moniteur belge du 22 août 1978.

- Signer un contrat d'occupation d'étudiants avec son employeur.

Conclusion

En Belgique, la situation des mineurs étrangers non accompagnés a connu et connaît de nettes avancées comme le démontrent la loi tutelle du 24 décembre 2002 créant le Service des tutelles qui a comme mission de désigner des tuteurs, la loi accueil du 12 janvier 2007 mettant fin à l'enfermement à long terme des mineurs non accompagnés et son arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation qui prévoient un accueil spécifique dans un centre ouvert pour ces mineurs arrivant à la frontière sans document de séjour, la circulaire de 2005 relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés, la modification de la loi du 14 juillet 1994 en 2006 prévoyant le remboursement des soins de santé pour certains mineur non accompagnés et le décret de 2001 créant des classes-passerelles visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement.

Si la mise en place du système de tutelle constitue sans aucun doute une avancée considérable dans la protection des mineurs étrangers non accompagnés, plusieurs améliorations doivent toutefois y être apportées, avec notamment :

- plus de moyens financiers et humains pour permettre au service de Tutelle d'assurer l'ensemble de ses missions, dont l'exercice d'un contrôle sur le travail des tuteurs.
- Une véritable professionnalisation de la tutelle.
- Une meilleure formation des tuteurs tout au long de l'exercice de la tutelle.
- Une meilleure rémunération des tuteurs.
- Une plus grande prise en compte de la langue du mineur au moment de la désignation du tuteur.

D'autres améliorations doivent en outre encore être apportées pour maximiser la protection à laquelle ces jeunes ont droit, à savoir la fin complète de l'enfermement des mineurs accompagnés ou non, la mise sur pied effective d'un accueil adapté sans plus aucune distinction en fonction du statut administratif de séjour du mineur, une procédure d'asile plus adaptée aux mineurs, et une prise en compte plus large des éléments de fait et des documents qu'apporte le mineur lorsqu'est émis un doute sur son âge.

Enfin, il est urgent de considérer les mineurs non accompagnés européens comme des mineurs vulnérables pouvant bénéficier d'un système de protection, de tutelle et d'accueil comme tous les autres mineurs.

Charlotte Van Zeebroeck

Les mineurs isolés demandeurs d'asile au Royaume-Uni

Clotilde Giner

L'objet de cet article est de présenter la situation et le traitement des mineurs isolés demandeurs d'asile au Royaume-Uni. Bien que largement abordée dans la littérature anglophone, la situation des mineurs isolés reste méconnue en France. Cet article vise donc à combler cette lacune afin de favoriser un meilleur échange de connaissances et de pratiques entre acteurs de différents pays européens concernés par cette problématique.

L'article établit tout d'abord le profil des mineurs isolés en Grande-Bretagne – données chiffrées, localisation sur le territoire, origine géographique, caractéristiques démographiques. L'article s'intéresse également à l'impact de la procédure d'asile sur cette population – de l'arrivée du mineur à la décision relative à la demande d'asile – et aux modalités de prise en charge de ces jeunes par les services sociaux des autorités locales en Grande-Bretagne (structure, financement, modalités d'hébergement, services de sortie de dispositif). Cet article reprend les documents officiels les plus à jour sur la situation et le traitement des mineurs isolés en Grande-Bretagne, ainsi que l'abondante littérature anglophone publiée sur le sujet par des universitaires et des acteurs du monde associatif. Il ne se base pas sur une étude de terrain, mais reprend dans l'analyse les nombreuses études de terrain effectuées et les conclusions qui en ont découlé.

Origine du phénomène, contexte et données chiffrées

Le Ministère de l'Intérieur définit comme mineur toute personne qui a moins de 18 ans ou qui, en l'absence de preuves documentées, semble être mineur. Un mineur non-accompagné demandeur d'asile (*Unaccompanied Asylum-Seeking Child – UASC*) est celui qui fait une demande d'asile en son nom propre, est séparé de ses deux parents et n'est pas pris en charge par un adulte qui de droit ou de fait en a la responsabilité légale (Border and Immigration Agency 2008b). Cette terminologie ne tient cependant pas compte de la réalité migratoire de ces jeunes et de leur situation d'arrivée. En effet, nombreux sont ceux qui arrivent, certes « accompagnés » par des adultes, mais en l'absence de leur représentant légal, dont ils sont de fait « séparés ». L'expression « enfant séparé » (*separated child*) s'est ainsi

imposée parmi les acteurs du milieu associatif en lieu et place de l'expression privilégiée par le ministère de l'Intérieur, afin de retranscrire au mieux les circonstances de départ et d'arrivée des mineurs isolés¹. Cependant, le gouvernement a accepté de revoir sa définition d'un mineur « non-accompagné » pour y inclure des jeunes accompagnés à l'arrivée par un adulte qui n'est cependant pas leur tuteur légal (Crawley 2006).

Dans la majorité des cas, la seule option viable pour un mineur entrant ou séjournant de manière irrégulière en Grande-Bretagne est de déposer une demande d'asile afin qu'il obtienne une autorisation de séjour temporaire. La question des mineurs isolés se pose donc majoritairement au titre de l'asile. Toutefois, un nombre croissant d'études ont alerté les politiques sur l'existence de mineurs isolés ne sollicitant pas l'asile et n'arrivant pas, de ce fait, à l'attention des services d'immigration et des services sociaux des autorités locales. En particulier, des acteurs s'inquiètent de pratiques traditionnelles consistant à envoyer des jeunes auprès de la famille éloignée ou d'amis de la famille dans des pays développés dans l'espoir qu'ils aient accès à une meilleure éducation ou à un emploi en échange d'une participation aux tâches domestiques. Loin de leurs parents et sans personne de confiance vers qui se tourner, ces jeunes peuvent être contraints à la servitude et être soumis à exploitation et abus (Bhabha et Finch 2006). Un autre sujet d'inquiétude concerne le cas des mineurs arrivant à l'attention des services sociaux, mais fuguant peu de temps après avoir été recueillis par les services sociaux, souvent pour rejoindre des réseaux mafieux les contraignant à la prostitution et à l'exploitation. Le cas de ces mineurs, dont la situation relève de la problématique de la traite des

êtres humains, ne sera pas considéré spécifiquement dans cet article.

Des données chiffrées multiples

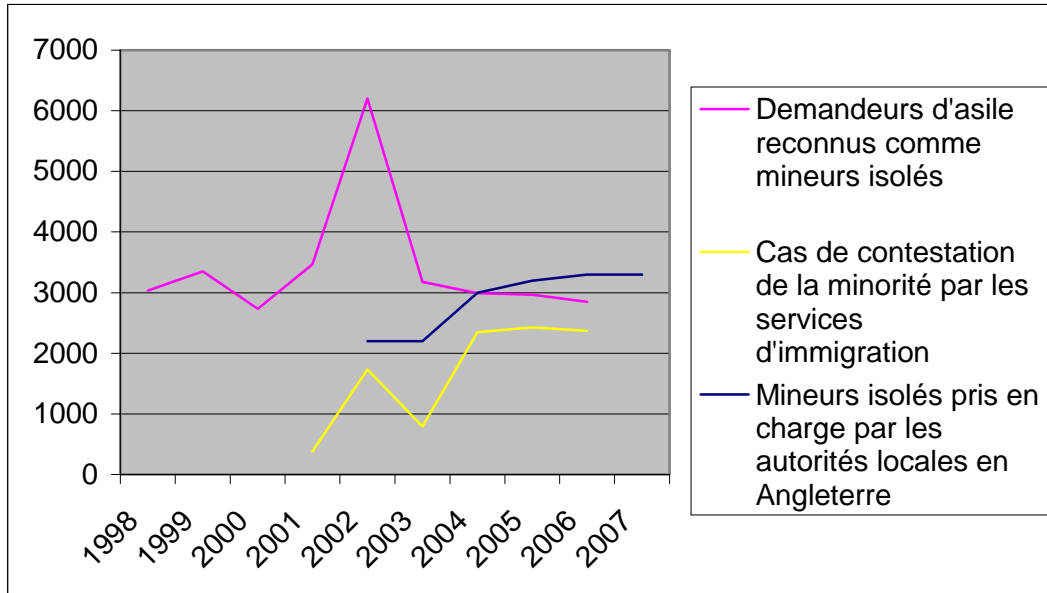
Il semble plus aisé d'accéder à des données statistiques officielles et fiables sur les mineurs isolés en Grande-Bretagne qu'en France. Les sources sont multiples et permettent ainsi d'obtenir des statistiques représentant de manière assez exhaustive la situation des mineurs. Les plus anciennes et plus fréquemment utilisées sont les statistiques officielles fournies par le Ministère de l'Intérieur (*Home Office*) sur les demandes d'asile déposées par des mineurs. Les premières statistiques datent de 1987 (Ayotte and Lown 1992). Cependant, jusqu'en 1997, seules les demandes d'asile aux points d'entrée étaient recensées, excluant les demandes d'asile déposées sur le territoire britannique. D'autre part, le Ministère de l'Éducation et des Compétences (*Department for Education and Skills*) publie depuis quelques années des statistiques sur le nombre de mineurs et jeunes majeurs isolés pris en charge par les autorités locales en Angleterre sur la base d'un recensement réalisé auprès de celles-ci. Enfin, en 2004, un projet de registre national des mineurs isolés (*National register for unaccompanied children – NRUC*) a vu le jour, auquel toute autorité locale volontaire peut participer. Ce projet a pour but d'établir un registre exhaustif, flexible et détaillé relatif aux mineurs isolés (répartition, âge, genre..) en Grande-Bretagne. Ce registre doit permettre de maintenir à jour un relevé statistique de tous les mineurs non-accompagnés pris en charge par des autorités locales en Grande-Bretagne, en tenant compte des fugues et sorties de dispositif (National Register for Unaccompanied Children 2007). À partir d'avril 2008, ce registre devrait également servir de base pour établir la hauteur des subventions versées par le Ministère de l'Intérieur britannique aux autorités locales en fonction du nombre de mineurs non-accompagnés qu'elles recueillent. Enfin, depuis 1994, le Panel pour les mineurs isolés du Conseil britannique des Réfugiés (*British*

¹ Les expressions « mineur isolé » ou « mineur non-accompagné » seront privilégiées dans cette communication puisqu'elles représentent les formules consacrées dans la littérature francophone sur le sujet.

Refugee Council Children's Panel) recense le nombre de mineurs isolés avec qui il est en contact chaque année, dont les cas dont la

minorité est remise en question (*age-disputed cases*) par les services d'immigration.

Demandes d'asile : une tendance à la baisse depuis 2002, mais une hausse des cas de minorité contestée



Source : (Department for Children 2007) (Bennett 2007; Brewis 2007; Department for Education and Skills 2006)

Depuis le début des années 1990, la problématique des mineurs isolés s'est posée de manière accrue en Grande-Bretagne, comme dans de nombreux pays développés (Ayotte and Lown 1992; Bhabha 2004). Preuve en est que le ministère de l'intérieur britannique commence à établir des statistiques sur les mineurs isolés à partir de l'année 1992² et que le panel de conseillers du Refugee Council fut mis en place en 1994. Au début des années 1990, les arrivées de mineurs isolés restent encore limitées, entre 100 et 300 arrivées par an jusqu'en 1994, les principaux pays d'origine étant l'Éthiopie, l'Ouganda et le Sri Lanka (Ayotte and Lown 1992; Rutter 1992). A partir de 1997, année où les statistiques incluent pour la première fois les demandes déposées sur

le territoire britannique, les demandes d'asile de mineurs isolés augmentent fortement (1105 soit quasiment deux fois plus qu'en 1995). En 1998, 3037 mineurs isolés demandeurs d'asile sont recensés par le Ministère de l'Intérieur, soit une multiplication par trois des arrivées en un an. Les chiffres culminent en 2002, année durant laquelle 6200 mineurs déposent une demande d'asile (Heath et al. 2004). Cependant, depuis 2002, les demandes d'asile de mineurs isolés ont quasiment diminué de moitié. Ainsi, en 2006, 3245 demandes d'asile furent déposées par des personnes identifiées comme étant mineures (390 aux points d'entrée et 2860 sur le territoire britannique). Ainsi après une rapide augmentation à partir de la moitié des années 1990, les demandes d'asile de mineurs ont culminé en 2002 pour ensuite diminuer petit à petit. Cette tendance correspond à la tendance plus globale de forte

² Celles-ci ne tenaient compte à l'époque que des mineurs ayant déposé une demande d'asile aux points d'entrée et non une fois entrés sur le territoire britannique

chute du nombre global de demandeurs d'asile au Royaume-Uni, passant de 84130 demandes en 2002 à 22750 en 2006 (Bennett 2007), conditionnée par l'instauration d'une politique de contrôle des frontières restrictive (visa, sanctions pour les compagnies aériennes) (Zetter et al. 2003).

Seules les statistiques relatives aux demandeurs d'asile dont la minorité est contestée (*age-disputed cases*) affichent une tendance différente. En effet, les statistiques du Ministère de l'Intérieur indiquent une augmentation rapide depuis 2002 du nombre de contestations par les services d'immigration de la minorité déclarée par le demandeur d'asile. Selon le Conseil des Réfugiés (*Refugee Council*), en 2001, 381 cas de contestation de la minorité ont éclaté sur les 3470 demandes d'asile déposées par des personnes déclarant être mineures, représentant ainsi 11% de l'ensemble des demandes (Bhabha et Finch 2006). Cinq ans plus tard, en 2006, ce pourcentage s'élève à 41,2% (44% en 2005 et 43% en 2004) (Bennett 2007). Ces cas, de même que les cas qui sont finalement résolus en faveur des demandeurs d'asile, ne sont pas inclus dans les statistiques relatives aux mineurs isolés (Children's legal centre 2005). Le nombre de demandeurs d'asile déclarant être mineurs compte pour une part croissante des demandeurs d'asile. Alors que 9,4% des demandeurs d'asile se déclaraient mineurs en 2002, ils étaient 22% en 2006 (Heath et al. 2006).

Augmentation du nombre de mineurs isolés recueillis par les autorités locales

Les statistiques relatives au nombre de mineurs isolés pris en charge par les autorités locales sont nombreuses, voire parfois contradictoires. Ceci peut être dû au fait que certaines statistiques incluent les jeunes majeurs en sortie de dispositif soutenus jusqu'à leur 21 ans, alors que d'autres ne considèrent que les jeunes de moins de 18 ans. De même, certaines statistiques n'incluent que les mineurs pris en charge en

Angleterre, alors que d'autres considèrent la Grande-Bretagne.

Ainsi, d'après les statistiques dont dispose le Ministère de l'Intérieur, en septembre 2006, environ 5700 mineurs étaient accueillis par les autorités locales en Grande-Bretagne (Bennett 2007). Les statistiques du Ministère de l'Education, recensées auprès des autorités locales anglaises, sont moins élevés, mais indiquent une tendance à la hausse depuis 2002 (Department for Children 2007). D'après ces données, au 31 mars 2007, 3300 mineurs isolés étaient accueillis par les services sociaux en Angleterre, ce qui représente une augmentation de 49% par rapport à 2002.

D'après les statistiques du Ministère de l'Education, les mineurs isolés représentaient 5,5% de l'ensemble des mineurs pris en charge par les services sociaux en Angleterre au 31 mars 2007 (Department for Children 2007). Cependant, ne sont pas inclus dans cette statistique les jeunes majeurs qui continuent à être soutenus par les services sociaux et les mineurs isolés accueillis en dehors de l'Angleterre. Ceci représente toutefois un nombre considérablement plus important qu'en France où le pourcentage s'élevait à 2,3% en 2003 (Blocquaux et al. 2005).

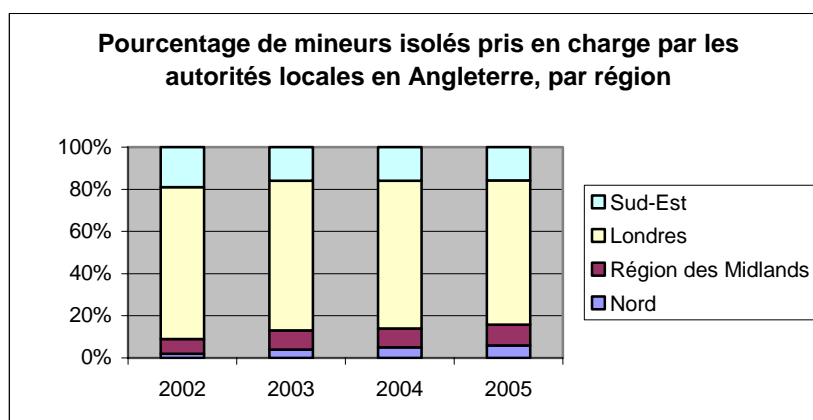
De fortes disparités régionales en matière de prise en charge

De grandes disparités existent entre les autorités locales au regard du nombre de mineurs isolés qu'elles accueillent. Les régions de Londres et du Sud-Est de l'Angleterre sont particulièrement concernées par ce phénomène : d'après les statistiques du Ministère de l'Education, 63% des mineurs isolés sont situés à Londres ou ses environs et 15% dans le Sud-Est de l'Angleterre (en particulier la région du Kent, zone côtière) (Department for Education and Skills 2006). En particulier l'arrondissement de Croydon, dans lequel se situe les bureaux de l'Agence pour l'immigration et les frontières (*Border and Immigration Agency*), et où sont ainsi déposées

une grande part des demandes d'asile, accueille le plus grand nombre de mineurs et jeunes majeurs isolés de tous les arrondissement de Londres (18,5%). L'arrondissement d'Hillingdon, situé à directe proximité de l'aéroport d'Heathrow – le plus grand aéroport d'Europe – arrive en deuxième position, accueillant plus de 16% des mineurs et jeunes majeurs isolés pris en charge sur Londres (National Register for Unaccompanied Children 2007). Alors qu'une autorité locale recueille en moyenne 50 mineurs isolés, ces arrondissements de

Londres dépassent le millier de mineurs isolés recueillis.

Cependant, les statistiques du Ministère de l'Education indiquent une nouvelle tendance depuis 2005 : le nombre de mineurs recueillis par les autorités locales sur Londres et dans le Sud-Est a en effet chuté de 3%, alors que la région des Midlands et le Nord ont vu une augmentation de 35% (ADSS Reform).



Source : (Department for Education and Skills 2006)

Ces arrivées massives dans quelques autorités locales leur font ainsi porter un poids financier disproportionné. Ceci occasionne des difficultés pour les autorités locales en matière de financements, de performance, et dans leur capacité à fournir des services de santé, éducatifs et légaux au titre de leurs responsabilités prévues par la législation sur l'enfance. Le comté du Kent fait ainsi état d'un déficit de 9 millions de livres dû à la réduction des subventions allouées par le gouvernement. Certains commentateurs s'inquiètent des pratiques que certaines autorités locales adoptent afin de se décharger de leurs responsabilités envers les mineurs isolés (Bhabha and Finch 2006), ce que nous allons aborder plus en détails.

Des mineurs principalement originaires d'Asie et d'Afrique

D'après les statistiques du Ministère de l'Intérieur (Bennett 2007), les mineurs isolés ayant déposé une demande d'asile en 2006 proviennent de près de 50 pays différents. Alors qu'Etiemble (2002) indiquait que 76% des nationalités était représenté par moins d'une dizaine d'individus, les données du Ministère de l'Intérieur indiquent une tendance inverse. En effet, en Grande-Bretagne, la plupart des nationalités (86%) sont représentées par plus de 10 mineurs demandeurs d'asile. En 2006, les pays d'origine principaux étaient, dans l'ordre décroissant, l'Afghanistan, pays d'origine principal des mineurs isolés depuis plus de deux ans (30%), Iran (10%), Erythrée (10%),

Somalie (8%), Chine (8%), République Démocratique du Congo (3%), Bangladesh (3%), Irak (2%), Pakistan (2%) et Nigéria (2%). L'Asie est ainsi le principal continent d'origine des mineurs isolés (45%), suivi par l'Afrique (35%). Le registre NRUC confirme ces résultats et indique que, depuis 2004, les autorités locales ont recueilli principalement des mineurs isolés originaires d'Afghanistan, de loin le premier pays de provenance, d'Iran et d'Erythrée.

Si l'on compare les pays d'origine des mineurs isolés déposant une demande d'asile en France et en Grande-Bretagne, il apparaît que ceux-là diffèrent remarquablement. Alors que la Roumanie et le Maroc semblent être les principaux pays d'origine des mineurs isolés en France, l'Afghanistan et l'Iran sont depuis plusieurs années à la tête des principaux pays d'origine des mineurs isolés demandeurs d'asile en Grande-Bretagne. Cette brève comparaison vient confirmer l'influence des liens des pays d'accueil avec les pays d'origine (histoire coloniale, liens traditionnels de coopération, réseaux ethniques) sur la destination, même dans le cadre de l'asile.

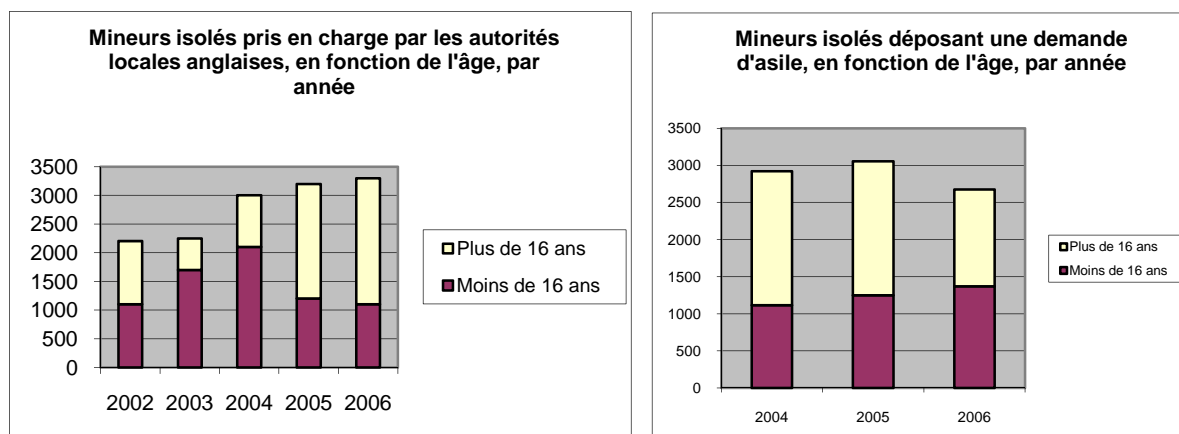
Une population majoritairement masculine, une courbe des âges en évolution

D'après les statistiques du Ministère de l'Intérieur, les mineurs isolés sont majoritairement de sexe masculin (Bennett 2007). Les demandes d'asile de mineurs isolés garçons représentent plus de 75% de l'ensemble des demandes, tendance relativement stable depuis 2002 (Brewis 2007; Heath et al. 2004). Ce pourcentage est légèrement supé-

rieur à celui d'adultes masculins ayant déposé une demande d'asile en Grande-Bretagne en 2006 et qui s'élève à 68% (Bennett 2007).

Toutefois, les données fournies par les autorités locales au Ministère de l'Éducation indiquent une légère augmentation de la proportion de mineurs isolés de sexe féminin pris en charge. Alors qu'en 2002, la répartition était de 78% de garçons pour 22% de filles, les autorités locales comptent environ 30% de filles depuis 2004 (Department for Education and Skills 2006) (Department for Children 2007).

Les statistiques du registre NRUC viennent compléter et préciser ces données. Elles montrent que les mineurs isolés originaires des pays d'Asie du sud (Afghanistan, Iran) sont de manière prédominante de sexe masculin, tandis que la répartition garçons/filles est plus équilibrée pour les mineurs isolés originaires d'Afrique (National Register for Unaccompanied Children 2007). Selon les services sociaux des autorités locales, l'augmentation du nombre de filles dans la proportion des jeunes pris en charge pose la question du soutien psychologique à apporter aux jeunes filles, dont beaucoup présentent des signes de traumatisme (Donovan 2006).

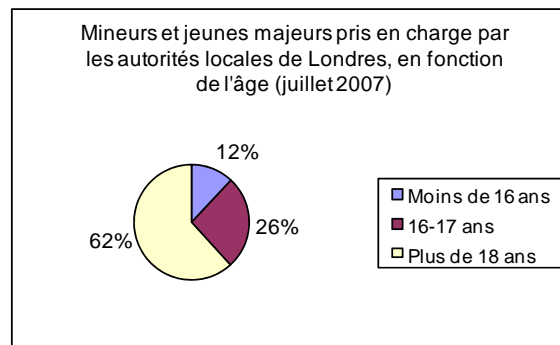


Source : (Department for Education and Skills 2006) Source: (Brewis 2007)

En 2006, 46% des mineurs isolés demandeurs d'asile avaient entre 16 et 17 ans (Brewis 2007). Ceci représente une forte diminution par rapport à 2004 et 2005 où environ 60% des mineurs isolés avait plus de 16 ans (Brewis 2007). Alors que la proportion de demandeurs d'asile entre 14 et 15 ans est restée stable depuis 2004 à environ 30% de l'ensemble des mineurs isolés, les demandes d'asile de mineurs de moins de 14 ans ont fortement augmenté : de 10% en 2004 à 18% en 2006. Ainsi, en 2006, la répartition est quasiment égale entre les plus de 16 ans (46%) et les moins de 16 ans (48%)³. Cependant, les statistiques du Ministère de l'Éducation indiquent une tendance inverse. Ainsi, alors qu'en 2003, seulement 48% des mineurs isolés pris en charge par les autorités locales avait plus de 16 ans, ce chiffre est passé à 65% en 2007 (Department for Children 2007). Ces résultats semblent ainsi contredire les

statistiques publiées par le Ministère de l'Intérieur. Cette contradiction peut être mise en relation avec la hausse des cas de contestation de la minorité par les services d'immigration (des demandeurs d'asile se déclarant mineurs, mais identifiés comme majeurs), mais dont l'âge déclaré est finalement accepté par les services sociaux. Ainsi, ces cas sont inclus dans les statistiques des services sociaux (souvent au sein des « plus de 16 ans »), alors qu'ils n'apparaissent pas dans les statistiques des mineurs isolés publiées par le Ministère de l'Intérieur (Children's legal centre 2005).

³ La somme des pourcentages n'atteint pas 100. Ceci est dû au fait que l'âge de certains mineurs reste incertain, regroupés au sein de la catégorie « âge inconnu ».



Source : (National Register for Unaccompanied Children 2007)

En outre, en juillet 2007, 3968 jeunes majeurs (entre 18 et 21 ans) étaient encore pris en charge par les autorités locales des arrondissements de Londres, représentant ainsi près de 62% de l'ensemble des jeunes demandeurs d'asile accueillis par les services sociaux sur Londres (National Register for Unaccompanied Children 2007). A l'échelle du pays, ce chiffre est inconnu mais est nécessairement plus élevé. La question de la prise en charge des jeunes majeurs se pose de manière accrue pour les autorités locales depuis le jugement d'Hillingdon de 2003 et est source de tensions importantes entre les autorités locales et le gouvernement central relatives au financement de cette prise en charge.

Cause des migrations

Si l'on considère les principaux pays d'origine des mineurs – Afghanistan, Iran, Erythrée, Somalie – il apparaît que les demandeurs d'asile sont originaires de zones de troubles importants et de zones de conflits, en particulier ethniques et civils. En outre, le fait que les civils soient devenus de véritables cibles de guerre augmente les risques de décès et blessures parmi les enfants, qui par conséquent sont d'autant plus susceptibles de fuir (Bhabha and Finch 2006). Des recherches ont également démontré que les situations de pauvreté de masse et de déprivation dans lesquelles vivent les populations représentent des causes importantes de fuite pour les mineurs (Ayotte 2000; Ayotte and Williamson 2001; Rutter 2003). Des études récentes ont montré que des parents sont prêts à se

sacrifier financièrement afin d'envoyer un de leurs enfants à l'étranger, en espérant que l'enfant pourra y travailler et leur renvoyer de l'argent ou qu'il aura accès au système éducatif et pourra ainsi prétendre à une vie meilleure (Bhabha and Finch 2006). Selon Bhabha et Finch (2006), les mineurs impliqués dans des activités criminelles (enfants soldats) ou dans l'industrie du sexe (prostitution ou traite des mineurs) peuvent également être amenés à fuir s'ils décident de mettre un terme à leurs activités, afin de ne pas être victimes d'actes de revanche.

Cette augmentation relative des demandes d'asile de mineurs depuis les années 1990 a lieu dans un contexte de croissance des actes de trafic et de traite conditionnés par des politiques d'octroi de visas et de contrôles aux frontières très restrictives pour les ressortissants d'Etats tiers. D'après Bhabha (2001), il est probable que les passeurs et trafiquants s'orientent plus volontiers vers les mineurs. Il semble en effet que ceux-ci soient conscients de la probabilité réduite de renvoi d'enfants dans leur pays d'origine, plus susceptibles que des adultes d'obtenir une forme de protection temporaire (Kohli 2007).

Une étude réalisée par des chercheurs en psychiatrie du Kings College auprès de 100 mineurs isolés demandeurs d'asile en Grande-Bretagne vient confirmer les hypothèses avancées (Thomas et al. 2004). Parmi les jeunes interrogés, 47% ont fait l'expérience de la séparation ou perte de membres de leur famille avant de fuir leur pays. En outre, pour 41% des jeunes, la fuite

est liée à l'expérience de violences, qu'ils en aient été victimes ou témoins, violences sexuelles incluses (24% des jeunes filles africaines en attestent). Le recrutement forcé constitue une raison de fuite pour 15% des jeunes, recrutés pour agir en tant que combattants (plutôt garçons) ou être au service de factions armées (pour les femmes). Cependant, une étude de terrain serait nécessaire pour établir une typologie similaire à celle établie par Angéline Etiemble (Etiemble 2002).

Un cadre législatif et politique en forte tension : la législation sur l'asile face au système de protection de l'enfance

La prise en charge des mineurs isolés est principalement régulée par la législation relative à l'enfance, en particulier la loi sur les enfants de 1989 (*Children Act 1989*). Les mineurs isolés relèvent en effet de la problématique des mineurs dans le besoin (*children in need*), telle que définie par la loi de 1989. A ce titre, ils sont en droit d'être pris en charge par les services de protection des mineurs des autorités locales (*local authority children's services*) comme tout mineur dans le besoin résidant en Grande-Bretagne. Cependant, pour le gouvernement britannique, la question de la régularité de leur situation se pose au même titre que celle des adultes demandeurs d'asile. En tant que demandeurs d'asile/migrants, les mineurs isolés sont donc également soumis à la législation sur l'asile et l'immigration, dont l'impact sur les conditions d'accueil et de prise en charge est considérable.

Les mineurs isolés évoluent ainsi dans un cadre législatif et politique en forte tension. Cette tension entre la mise en œuvre de politiques migratoires restrictives et le dispositif de protection globale des mineurs en Grande-Bretagne a été très largement documentée par la littérature anglophone (Bhabha and Finch 2006; Crawley 2006; 2007) (Jones 1998). Les commentateurs s'accordent pour mettre l'accent sur le conflit inhérent entre la conception du bien-être des mineurs telle qu'affirmée par la loi

sur les enfants de 1989 et les principes d'exclusion fondant les politiques d'asile actuelles. Les récents développements en matière de politique pour l'enfance – la loi sur les enfants de 2004, le cadre d'action « Chaque enfant compte » (*Every Child matters*) et l'agenda pour éradiquer la pauvreté infantile – rendent d'autant plus frappant le contraste entre la volonté politique de protection de l'enfance et la situation réelle des mineurs affectés par les contrôles migratoires (Dobrowolsky and Lister 2005; Fitzpatrick 2005). On peut en effet percevoir une volonté politique évidente d'exclure les mineurs isolés du cadre des politiques pour l'enfance. La Grande-Bretagne a signé et ratifié la Convention sur les Droits de l'Enfant en 1991 et a toujours souligné l'importance qu'elle accorde à cette convention⁴. Cependant, elle l'a ratifiée sur la base d'une réserve sur l'immigration et la nationalité qui déclare en substance que la CIDE ne saurait contraindre le gouvernement dans sa politique d'asile et d'immigration (Giner 2007b). Cette réserve vise à assurer que la CIDE ne soit invoquée à des fins de regroupement familial dans le cas des mineurs isolés maintenus sur le territoire britannique. De nombreux commentateurs nationaux et internationaux, dont le Comité pour les droits de l'enfant, ont fortement critiqué cette réserve qu'ils considèrent comme contraire à l'esprit et aux objectifs de la CIDE. Alors même que le gouvernement travailliste a toujours refusé de supprimer cette réserve, le dernier rapport « De meilleurs résultats » (*Better outcomes*) annonce la volonté du gouvernement de rassembler les avis sur la question avant de prendre une décision quant à la suppression de celle-ci (Border and Immigration Agency 2008c).

Dans son rapport « Chaque enfant compte » publié en 2003, le gouvernement britannique présentait les mineurs isolés comme un groupe particulièrement vulné-

⁴ Elle n'a toutefois pas été incorporée dans la législation britannique, elle ne peut donc être invoquée lors de jugements domestiques.

nable et insistait à ce titre sur l'importance de former les employés des services d'immigration à l'identification des mineurs isolés (Department for Education and Skills 2003). Cependant, la loi qui résulte de ce rapport, la loi sur les enfants de 2004, exclut formellement les services d'immigration de toute responsabilité en matière de bien-être et de protection des enfants, alors même que toutes les autres agences étatiques, dont les prisons et la police, sont tenues de prendre en considération le bien-être des enfants dans les décisions qu'elles prennent. Dans les deux cas, le gouvernement justifie ces exclusions en expliquant qu'il ne souhaite pas être contraint dans sa politique migratoire et d'asile par des mesures législatives relatives à la protection de l'enfance.

En outre, le gouvernement n'a pas répondu de manière favorable aux appels des organisations non-gouvernementales en faveur de la nomination d'un tuteur ou gardien légal, contrevenant ainsi à l'article 19 de la directive 2003/9/CE relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. Alors même que les mineurs isolés sont confrontés à des situations particulièrement délicates pour des mineurs, la loi britannique ne prévoit pas de mise en place d'une tutelle. Même quand les services sociaux des autorités locales prennent en charge le mineur isolé, au titre de la section 20, ils n'acquièrent pas pour autant la responsabilité parentale (Bhabha and Finch 2006). Les travailleurs sociaux ou les familles d'accueil peuvent certes accompagner le mineur dans ses démarches juridiques, mais ne peuvent donner d'instructions à l'avocat au nom du mineur. En l'absence d'adulte responsable, il incombe aux mineurs isolés de donner seuls des instructions à leur avocat, alors qu'ils n'ont pas nécessairement la maturité intellectuelle ou la stabilité psychologique pour le faire.

Le Panel pour les mineurs isolés, institué en 1994 à la suite d'un fort lobbying des organisations protectrices des enfants (Ayotte and Williamson 2001) et financé par

le gouvernement britannique, était censé au départ exercer le rôle de gardien non-statutaire des mineurs isolés.

Ainsi, le Panel est souvent considéré comme ayant une fonction de tuteur pour les mineurs isolés et à même de subvenir aux besoins individuels des mineurs sur le long terme. En réalité, le Panel est dans l'incapacité d'allouer à chaque mineur isolé un conseiller individuel, pas même pour les mineurs de moins de 15 ans (c'était le cas il y a encore quelques années), du fait de financements limités. Les mineurs isolés les plus susceptibles de bénéficier d'un soutien individuel sont ceux déposant une demande d'asile à Londres ou dans le sud de l'Angleterre. Le panel ne dispose en effet que de huit conseillers et d'un conseiller principal sur Londres et de cinq conseillers régionaux se déplaçant dans les régions du Kent, de Birmingham, de Manchester et de Peterborough, régions accueillant un nombre élevé de mineurs isolés (Bhabha et Finch 2006). Crawley (2006) montre qu'en 2004, seulement 990 des 3868 mineurs ayant contacté le Panel pour les enfants ont pu bénéficier d'un conseiller personnalisé. Pour les autres, des permanences sont organisées, lors desquelles ils peuvent bénéficier d'un soutien ponctuel. Les conseillers consacrent la majorité de leur temps à tenter de résoudre les cas de dispute autour de l'âge : ils contactent généralement les services sociaux afin que ceux-ci effectuent une évaluation de l'âge du demandeur d'asile (Bhabha et Finch 2006). D'autre part, ils aident les mineurs à trouver des interprètes et des représentants légaux dans le cadre de la procédure d'asile.

Autre limitation, le Panel n'est pas une organisation à caractère statutaire, et bien que le Ministère de l'Intérieur britannique le finance, les services sociaux des autorités locales ne sont en aucun cas dans l'obligation de coopérer avec le Panel (Crawley 2006). Etant donnée la situation, les organisations de défense des mineurs isolés prônent la nomination d'un gardien

légal individuel chargé d'accompagner le mineur dans ses démarches relatives à la demande d'asile, de nommer un représentant légal et de superviser les arrangements prévus par l'autorité locale en charge du mineur isolé. Les organisations non-gouvernementales défendent l'idée de nomination d'un tuteur légal pour tout mineur isolé entrant sur le territoire afin que celui-ci puisse représenter l'intérêt supérieur de l'enfant durant toutes les étapes de la procédure d'asile et du séjour en Grande-Bretagne du mineur. Cependant, le gouvernement refuse toujours de tenir compte de ces revendications.

Entrée sur le territoire et demande d'asile

Un système mieux adapté aux mineurs ?

Suite à de nombreuses critiques relatives à l'inadaptation de la procédure d'asile aux mineurs, le Ministère de l'Intérieur a récemment revu sa politique en matière de traitement des demandes d'asile sollicitées par des mineurs (Immigration and Nationality Directorate 2007). Depuis mars 2007, il est prévu que chaque mineur isolé demandeur d'asile se voit attribuer un officier de protection (*immigration officer*) spécialement formé pour travailler avec des mineurs et chargé de suivre sa demande d'asile durant toute la durée de la procédure. D'après le Ministère de l'Intérieur, tout employé en charge de demandes d'asile déposées par des mineurs doit avoir un casier judiciaire vierge et suivre une formation spécifique de cinq jours relative aux mineurs demandeurs d'asile. Le Haut Commissariat aux Réfugiés et la NSPCC (Société nationale de prévention de la cruauté contre les enfants) interviennent durant cette formation, respectivement sur les formes de persécution infantile et la protection des mineurs. L'accent est également porté sur les techniques et compétences nécessaires pour mener des entretiens avec des mineurs. À terme, toutes les équipes traitant des demandes d'asile au Royaume-Uni devraient

disposer d'employés spécialement formés pour intervenir auprès de mineurs isolés.

À l'arrivée

Toute personne souhaitant déposer une demande d'asile sur le territoire britannique doit se soumettre à un entretien d'identification préalable (*screening interview*), cette règle s'appliquant également aux mineurs isolés (Border and Immigration Agency 2008b). L'objectif de cet entretien est d'établir l'identité, la nationalité et la voie d'arrivée au Royaume-Uni des demandeurs d'asile. En ce qui concerne les mineurs isolés, cette identification doit également permettre d'établir l'âge du mineur, l'identité de la personne qui a aidé l'enfant à s'introduire dans le pays et son lien avec l'enfant. Si le mineur fait part d'informations délicates durant l'entretien d'identification (victime de traite ou d'exploitation), l'employé se doit d'interrompre la séance et prévoir un entretien plus détaillé.

Les empreintes digitales du mineur, comme celles de tout demandeur d'asile sont ensuite prélevées (sauf si les mineurs ont moins de cinq ans), et les données sont utilisées pour créer la carte d'enregistrement de la demande d'asile (Application Registration Card (ARC)).

Le Ministère de l'Intérieur indique que, du fait de la vulnérabilité des mineurs, les personnes chargées de l'identification des demandeurs d'asile doivent s'occuper en priorité de mineurs isolés afin d'assurer que les autorités locales soient contactées au plus vite. Si le mineur n'a pas de connexion établie avec une autorité locale spécifique, l'autorité locale contactée est celle dans laquelle la demande d'asile est déposée. Si un mineur arrive en dehors des heures d'ouverture des services pour l'enfance, il ne peut être renvoyé, mais doit attendre à l'agence pour les demandes d'asile pendant que les moyens sont pris pour entrer en contact avec l'autorité locale la plus proche. En outre, dès lors qu'un enfant se présente à l'Unité d'identification des demandeurs

d'asile, le Panel pour les enfants réfugiés doit en être informé (Border and Immigration Agency 2008b).

La détermination de l'âge et les cas de contestation de la minorité

Un problème récurrent dans l'identification des demandeurs d'asile concerne l'absence de documentation relative à l'identité des personnes (passeport, certificat de naissance, carte d'identité). Selon Bhabha et Finch (2006), ce problème se pose de manière accrue dans le cas des mineurs, étant donné que les Etats peuvent être réticents à délivrer des passeports à des personnes mineures, en particulier à des jeunes hommes en dessous de l'âge de conscription, si bien qu'ils doivent voyager avec des papiers d'identité d'adultes. Ainsi, la majorité des mineurs isolés arrive sans documentation appropriée pour prouver l'âge qu'ils déclarent.

En l'absence de preuves satisfaisantes de l'âge, le Ministère de l'Intérieur conseille aux employés du service de l'immigration de baser leur décision sur l'apparence physique du demandeur d'asile "l'âge d'un demandeur ne sera disputé que lorsque son apparence physique suggère fortement qu'il a 18 ans ou plus, et qu'il n'a pas de documents pour corroborer la date de naissance donnée (Border and Immigration Agency 2008a). L'importance accordée à l'apparence physique a été largement critiquée par de nombreuses organisations intervenant auprès d'enfants et de réfugiés, ainsi que par le Collège Royal des pédiatres et employés de la santé juvénile (Giner 2007a). Ces derniers considèrent que cette méthode d'identification ne tient pas compte de l'impact des expériences vécues par les mineurs isolés sur leur aspect physique et leur comportement. En outre, établir l'âge d'un mineur originaire d'un pays étranger nécessite d'avoir connaissance des différences culturelles possibles lors de l'établissement de l'âge. Or les employés des services d'immigration et les travailleurs sociaux ne disposent bien souvent d'aucune

information sur le pays et la culture d'origine du mineur (Crawley 2006).

Si, lors de l'identification, l'officier de protection considère que le demandeur d'asile a plus de 18 ans, ce dernier devient alors un *age-disputed case*. Le Panel des enfants du Conseil pour les réfugiés doit en être informé dans les 24 heures suivant l'entretien afin qu'il puisse contacter l'autorité locale dans laquelle la personne a déposé sa demande d'asile. En effet, quand l'âge d'un demandeur d'asile est disputé par les services d'immigration, les services sociaux de l'autorité locale concernée doivent également identifier son âge dans le cadre de leur habituelle évaluation des besoins des mineurs accueillis. Celle-ci doit être effectuée dans les 10 jours suivant l'entretien d'identification avec les services d'immigration. Les travailleurs sociaux ne peuvent baser leur évaluation sur l'apparence physique du demandeur. Suite au jugement de Merton de juillet 2003, ceux-ci doivent procéder à une évaluation complète et exhaustive de la situation de la personne se déclarant mineur et avoir recours à une procédure d'établissement de l'âge claire, transparente et juste. Une évaluation respectant le jugement de Merton doit inclure un entretien individuel et tenir compte des expériences et du passé du demandeur (Border and Immigration Agency 2008a).

Dans de nombreux cas, les services sociaux évaluent l'âge tel qu'il est indiqué par le mineur isolé. Ainsi, Heaven Crawley (2007) indique dans son rapport sur les disputes autour de l'âge qu'entre mars 2005 et mai 2006, le panel pour les enfants fut en contact avec un total de 164 cas dont l'âge était disputé. Parmi ces derniers, 49% furent considérés comme mineurs par les services sociaux. Jusqu'en novembre 2005, l'âge identifié par les services sociaux devait obligatoirement être accepté par les services d'immigration (Border and Immigration 2006), ce n'est cependant plus le cas depuis lors⁵, ce qui indique une certaine méfiance

⁵ Le département chargé des politiques d'asile au sein de l'agence pour les frontières et l'immigration est

de l'Agence pour les frontières et l'immigration vis-à-vis du travail des services sociaux.

Considérés en adultes, les demandeurs d'asile dont l'âge est contesté ne peuvent bénéficier du système de protection des mineurs auquel les mineurs isolés ont accès. Traités en adultes, ils sont soumis à la procédure de dispersion géographique, peuvent être détenus à tout moment durant la procédure d'asile et sont également expulsables une fois tous les recours épuisés.

Afin d'accélérer la procédure d'identification des mineurs, le Ministère de l'Intérieur britannique a décidé depuis 2004 de financer la mise en place d'équipes de travailleurs sociaux *in situ*, c'est-à-dire directement aux points d'entrée et dans les principales unités où sont déposées les demandes d'asile des personnes présentes sur le territoire britannique. Ce système est censé permettre aux travailleurs sociaux d'établir l'âge du mineur isolé dès son arrivée. Cependant, cette mesure, présentée par le gouvernement comme un gage d'amélioration du système d'identification des mineurs, est très controversée (Crawley 2007). En effet, il a été démontré qu'il faut souvent consacrer plus d'une journée à l'identification d'un mineur. En outre, les commentateurs jugent problématique le fait de concentrer ces séances d'identification le jour d'arrivée des mineurs, alors que ceux-ci sont généralement fatigués et traumatisés par leur parcours (Bhabha et Finch 2006). De nombreux acteurs ont exprimé leur inquiétude face à la potentielle cooptation des travailleurs sociaux et la perte d'indépendance que cette collaboration peut entraîner.

La demande d'asile

Alors que les adultes ne disposent d'aucun délai, les mineurs isolés disposent de

maintenant chargé de trouver un compromis entre la position défendue par l'autorité locale et celle défendue par les services d'immigration.

20 jours pour compléter le formulaire leur permettant de relater les expériences les conduisant à déposer une demande d'asile. Après avoir renvoyé le questionnaire, tout mineur isolé demandeur d'asile de plus de 12 ans doit être entendu sur le contenu de sa demande d'asile sauf s'il ne s'en sent pas capable (Border and Immigration Agency 2008d : Part 11 Asylum Para 352). La loi prévoit que le mineur doit y être accompagné par un parent, tuteur, représentant ou tout autre adulte indépendant du Ministère de l'Intérieur responsable de l'enfant autorisé à intervenir durant l'entretien (Para 352).

Le ministère de l'intérieur indique qu'une demande d'asile déposée par un enfant doit être considérée de la même manière que celle d'un adulte, chaque demandeur, qu'il soit mineur ou majeur, devant faire état d'une même crainte fondée de persécution selon la définition de la Convention sur les Réfugiés de 1951. Cependant, le Ministère de l'Intérieur souligne que les officiers de protection doivent veiller à tenir compte de l'âge et de la maturité des mineurs lors de leur décision. Il est également demandé aux officiers d'être sensibles au fait que les mineurs, en particulier les plus jeunes, n'ont pas la même compréhension que les adultes de leur situation et des raisons les ayant conduits à fuir. Ainsi dans ses instructions aux officiers de protection, le Ministère de l'Intérieur indique que le bénéfice du doute doit être accordé de manière plus généreuse aux enfants qu'aux adultes (Border and Immigration Agency 2008b).

Cependant, des études indiquent que ces recommandations ne sont pas suivies dans les faits et de nombreuses critiques ont été émises quant à la manière de traiter les demandes d'asile de mineurs. En 2006, seulement 6% des mineurs isolés ont obtenu le statut de réfugiés, alors que ce chiffre s'élève à 10% pour les adultes. Le taux d'octroi du statut de réfugié est donc plus faible pour les mineurs que pour les majeurs. Nonobstant leur expérience personnelle, la

grande majorité des mineurs isolés demandeurs d'asile (70%) se voient ainsi octroyer une autorisation temporaire de séjour exceptionnelle jusqu'à leur 18^{ème} anniversaire, ou pour seulement 12 mois s'ils viennent de certains pays considérés comme sûrs (Bennett 2007). Selon Bhabha et Finch (2006), ces chiffres indiquent que le gouvernement britannique refuse de tenir compte du fait que les mineurs isolés peuvent être victimes de persécution et de répression au même titre que des adultes du fait, par exemple, de leurs opinions politiques. En outre, les auteurs considèrent que le Ministère de l'Intérieur continue à ignorer les formes de persécution spécifiques aux mineurs, telles que le recrutement d'enfants soldats, l'excision ou les mariages forcés (Bhabha et Finch 2006). Malgré l'accent récemment porté par le Ministère de l'Intérieur sur les spécificités des demandes d'asile déposées par des mineurs, la procédure d'asile reste majoritairement inadaptée aux mineurs (Crawley 2006).

Jusqu'à présent, la politique du Ministère de l'Intérieur britannique a donc été d'octroyer un titre de séjour temporaire aux mineurs isolés dont la demande d'asile n'a pas abouti, les protégeant de fait de toute expulsion jusqu'à leur 18 ans. Ainsi, le renvoi de mineurs dans leurs pays est de facto prohibé – aucun mineur isolé n'a été renvoyé dans son pays depuis le milieu des années 1990s (Rutter 2003). Ceux-ci ont ensuite la possibilité de demander à l'approche de leur 18 ans que leur demande d'asile soit reconsidérée. Cependant, une fois que tous les recours ont été épuisés, les jeunes majeurs isolés se retrouvent alors en situation irrégulière sur le territoire britannique et sont potentiellement expulsables. Dans ce contexte, la vie des mineurs isolés en Grande-Bretagne reste marquée par l'incertitude de leur situation et les craintes qu'elle provoque (Kohli 2007). Cette impossibilité à se projeter dans l'avenir empêche les jeunes demandeurs d'asile de participer pleinement à la société d'accueil, ajoutant à la vulnérabilité qu'entraînent leur

expérience et leur isolement. L'obtention par le mineur isolé d'un « sursis » de par l'octroi d'une autorisation temporaire de séjour semble ainsi renforcer plus qu'elle ne réduit les peurs face à l'avenir (Ayotte et Williamson 2001).

Rétention

Le principe de zone d'attente n'existe pas en Grande-Bretagne. Cependant, les adultes et familles ayant déposé une demande d'asile peuvent être détenus à tout moment et pour une durée illimitée durant la procédure d'asile sans qu'aucune raison ne doive être invoquée, autre que les craintes du Ministère de l'Intérieur que les demandeurs d'asile ne s'échappent. Les instructions du Ministère de l'Intérieur stipulent que les mineurs isolés ne peuvent être détenus que dans les plus exceptionnelles circonstances et en cas de force majeure, c'est-à-dire si le mineur arrive en pleine nuit et qu'il n'est pas possible de contacter l'autorité locale qui doit le prendre en charge. Si cela arrive, il ne peut être détenu que pour la nuit, période durant laquelle des dispositions alternatives doivent obligatoirement être considérées (Border and Immigration 2006).

Jusqu'en novembre 2005, un demandeur d'asile déclarant être mineur, mais considéré comme majeur par les services d'immigration (sur la base d'une évaluation physique), pouvait être placé en centre de rétention dans le cadre de la procédure accélérée (fast-track) appliquée pour les demandeurs d'asile provenant de pays considérés comme sûrs. A cette époque, une contre-expertise par les services sociaux était effectuée durant la période de détention. Si l'évaluation effectuée par les services sociaux concluait que le détenu était bel et bien mineur, le Ministère de l'Intérieur devait alors relâcher le mineur et le confier aux services sociaux. Cependant, en novembre 2005, suite à des plaintes déposées par des mineurs considérés à tort comme des majeurs et placés en centre de rétention, le Ministère de l'Intérieur britannique a été contraint de reconsidérer sa position. Depuis

lors, les demandeurs d'asile dont l'âge est disputé par les services d'immigration ne peuvent plus être détenus dans le cadre d'une procédure d'asile accélérée (Home Office 2006).

Ainsi, à l'heure actuelle, seules sont retenues en centre de rétention les personnes déclarant être mineures dont l'âge est remis en question à la fois par le Ministère de l'Intérieur et les services sociaux, et ainsi traitées en adultes. Cette pratique reste cependant l'objet de critiques visant tout particulièrement les méthodes jugées défectueuses d'identification de l'âge et le manque d'expertise des employés des services d'immigration et les travailleurs sociaux en la matière (Crawley 2007).

La prise en charge des mineurs non-accompagnés

Depuis avril 2000, tout adulte demandeur d'asile (ainsi que ses dépendants) est pris en charge dès son arrivée par les services du Ministère de l'Intérieur. Les mineurs non-accompagnés, quant à eux, sont accueillis par les services sociaux des autorités locales dans lesquelles ils font leur demande d'asile et dont l'action est régie par la loi sur les enfants de 1989 (*Children Act 1989*). Le Ministère de l'Intérieur britannique octroie une subvention censée couvrir les frais de prise en charge des mineurs isolés. Celle-ci ne permet cependant pas de couvrir l'ensemble des frais engendrés par la prise en charge de mineurs isolés, et ce principalement dans les zones particulièrement concernées par l'arrivée de mineurs isolés (Crawley 2006). Malgré une législation commune à toutes les autorités locales, la qualité de la prise en charge dont les mineurs isolés bénéficient est très variable (Refugee Council 2005; Save the Children UK 2005).

Modalités de prise en charge et d'hébergement

Les mineurs isolés sont considérés comme des « enfants dans le besoin » (*children in need*) au titre de la loi sur les

enfants de 1989. Ils doivent être accueillis par les autorités locales en application de la législation sur l'enfance. Quel que soit l'âge du mineur isolé, les services sociaux sont dans l'obligation de lui offrir une forme d'assistance, plus ou moins exhaustive. Ils sont soit 'assistés' au titre de la section 17 de la loi sur les enfants de 1989, soit 'pris en charge' (*accommodated*) au titre de la section 20 de cette même loi, en fonction des besoins identifiés lors de l'évaluation de la situation par les services sociaux.

En effet, à l'arrivée d'un mineur isolé au sein des services sociaux de l'autorité locale, les travailleurs sociaux sont dans l'obligation de procéder à une évaluation globale de la situation du mineur afin de décider des modalités de prise en charge et d'hébergement. A l'issue de cette évaluation, un plan de prise en charge est établi, tenant compte des besoins identifiés et les dispositions à prendre (éducatives, financières, formation, emploi) durant la prise en charge. Cependant, des recherches ont montré que le manque de ressources à disposition des services sociaux limite les possibilités en matière d'évaluation et de mise en œuvre des plans de prise en charge (Crawley 2006, Hek 2005). En outre, évaluer les besoins des mineurs isolés est une tâche hautement complexe, limitée par l'absence de plus amples informations sur le mineur (Crawley 2006). Ainsi, bien que le Cadre pour l'évaluation des enfants dans le besoin et leur famille (*Framework for the Assessment of Children in Need and their Families*) se réfère spécifiquement aux besoins des mineurs isolés (Department of Health and Department for Education and Skills 2000), les travailleurs sociaux pâtissent de l'absence d'instructions pratiques en matière d'évaluation des besoins des mineurs isolés. D'autre part, il apparaît que les besoins des jeunes de plus de 16 ans sont parfois évalués de manière sommaire, le plan de prise en charge n'étant non pas individualisé mais établi en fonction des présupposés liés à l'âge du mineur (Crawley 2006).

La section 20 prévoit une prise en charge globale du mineur. Les moins de 16 ans sont normalement placés dans des familles d'accueil ou des foyers d'accueil pour l'enfance, souvent associatifs (Hek 2005) et se voient allouer un travailleur social. Jugés plus indépendants, les plus de 16 ans sont généralement placés en foyer, bed and breakfast ou en logements semi-indépendants partagés avec d'autres mineurs isolés avec peu de supervision (Border and Immigration Agency 2008b). Ils bénéficient également d'un conseiller personnel, d'un parcours de prise en charge et d'intégration, ainsi que d'un soutien financier. Dès lors qu'ils sont pris en charge au titre de la section 20 pour plus de 13 semaines avant leurs 18 ans, ils deviennent éligibles aux aides de sortie de dispositif en tant que jeunes majeurs. Plus limitée, la section 17 prévoit les obligations incombant aux autorités locales dans le cas de mineurs dont la situation et les besoins ne nécessitent qu'un soutien partiel. A ce titre, les mineurs bénéficient d'un soutien financier limité et d'une aide en matière d'hébergement, mais ne bénéficient pas du soutien individuel d'un travailleur social et ne peuvent prétendre à une aide financière en tant que jeunes majeurs (ref children act).

Jusqu'en 2003, la majorité des 16-17 ans était prise en charge au titre de la section 17 de la loi sur les enfants de 1989 (ce qui est généralement prévu pour les jeunes du même âge résidant au Royaume-Uni). Cependant, en mai 2003, le Ministère de la santé publie une instruction administrative (LAC(2003)13) visant à clarifier les responsabilités des services sociaux vis-à-vis des mineurs isolés (Department of Health 2003)⁶. Cette instruction indique que les autorités locales doivent partir du principe que tout mineur qui n'a pas de parents vers

⁶ Cette instruction fait suite au vote de la loi sur les enfants et l'adoption de 2002, qui amendait la loi sur les enfants de 1989, qui précise que le fait de bénéficier d'un logement au titre de la section 17 ne confère pas au mineur le titre d'enfant "pris en charge" et ne lui permet à ce titre de bénéficier des services de sortie de dispositif.

qui se tourner dans le pays d'accueil doit être pris en charge de manière globale au titre de la section 20 de la loi sur les enfants de 1989. Toutefois, des études ont montré que des mineurs isolés continuent à être 'assistés' au titre de la section 17 de la loi sur les enfants de 1989. De nombreux mineurs isolés de 16 et 17 ans continuent ainsi à vivre dans des logements inadaptés, en l'absence de tout adulte responsable de leur protection (Crawley 2006, Save the Children 2005). En outre, de nombreux jeunes déclarant avoir moins de 16 ans, mais considérés comme plus âgés, tendent à être placés dans des logements semi-indépendants plutôt qu'en famille d'accueil. D'après Bhabha et Finch (2006), ces réticences des autorités locales à recourir à la section 20 par l'obligation sont dues à l'obligation que celle-ci implique de soutenir les jeunes majeurs en sortie de dispositif jusqu'à leurs 21 ans (voir prise en charge après 18 ans).

Les mineurs isolés bénéficient d'un soutien financier égal à celui prévu pour les mineurs résidant en Grande-Bretagne. A l'opposé, les adultes demandeurs d'asile perçoivent des aides sociales d'un montant maximum à 70% de la somme octroyée pour des personnes éligibles résidant en Grande-Bretagne. Pour l'instant, les aides financières aux mineurs isolés ne sont pas conditionnées par l'acceptation obligatoire du système de dispersion géographique, grâce en partie à un fort lobbying des organisations protectrices de l'enfance lors des débats autour de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile (Cemlyn and Briskman 2003). Les jeunes de plus de 16 ans doivent prendre en charge leur propre budget (environ 44 livres par semaine) pour s'acheter les produits de consommation dont ils ont besoin. Des études ont démontré que la santé des mineurs isolés pâtit de cette indépendance « imposée » (Markova 2005).

Les mineurs isolés de moins de 16 ans sont soumis à l'obligation scolaire. Les mineurs isolés de plus de 16 ans sont en droit d'accéder au système éducatif. Ils sont

théoriquement éligibles à des bourses leur permettant d'accéder à l'enseignement au sein d'instituts post-scolaires (*further education colleges*). Cependant, par manque d'information et de soutien, peu des mineurs de plus de 16 ans réussissent à accéder à ce type d'enseignement. En particulier, les mineurs vivant en dehors de Londres et soutenus au titre de la section 17 de la loi sur les enfants de 1989 ont beaucoup de difficultés à obtenir une place dans un institut d'éducation post-scolaire (Hek 2005; Stanley 2001). En outre, les mineurs isolés demandeurs d'asile ne sont pas éligibles aux bourses permettant aux jeunes de plus de 16 ans en situation défavorisée de prolonger leur scolarité (Children's legal centre 2006). Cette inactivité subie les rend d'autant plus vulnérables aux risques d'abus et d'exploitation et à la délinquance (Markova 2005, Crawley 2007).

Prise en charge après 18 ans : le jugement d'Hillingdon

La loi sur les jeunes majeurs en sortie de dispositif (*Children (Leaving Care) Act 2000*) impose aux autorités locales de mettre au point un plan de prise en charge préparant les mineurs à la transition minorité/majorité et de les accompagner durant cette transition dans la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un logement. Cette loi prévoit un soutien de sortie de dispositif pour les jeunes majeurs anciennement pris en charge au titre de la section 20, jusqu'à l'âge de 21 ans ou 24 ans s'ils restent en formation ou dans le système éducatif à temps plein. Cependant, les pratiques des autorités locales s'éloignent considérablement des dispositions législatives.

En août 2003, l'arrondissement londonien d'Hillingdon a fait face à une procédure judiciaire suite à des plaintes déposées par des jeunes majeurs isolés qui avait été pris en charge par l'autorité locale d'Hillingdon. Les jeunes majeurs considéraient que les services offerts par Hillingdon – hébergement et soutien financier –

équivalaient à une prise en charge au titre de la section 20 et les rendaient ainsi éligibles à un soutien de sortie de dispositif. L'autorité locale considérait elle qu'elle n'avait agi qu'au titre de la section 17. La cour a jugé que l'autorité locale était dans l'obligation de subvenir aux besoins des jeunes majeurs isolés en tant qu'anciens mineurs éligibles. Selon les juges, l'action de fournir un hébergement à un mineur équivaut à une 'prise en charge' de ce mineur par l'autorité locale au titre de la section 20, et le rend ainsi éligible à un soutien de sortie de dispositif jusqu'à ses 21 ans, voire 24 ans s'il est toujours dans le système éducatif (2003).

Le jugement d'Hillingdon a ainsi renforcé l'obligation des autorités locales de subvenir aux besoins des jeunes majeurs isolés telle que prévu par la loi sur les jeunes majeurs en sortie de dispositif de 2000. Il a eu pour conséquence une nette augmentation du nombre de mineurs non-accompagnés bénéficiant d'un service de sortie de dispositif. Ce jugement entraîne non seulement des coûts supplémentaires pour les autorités locales, mais assure également que les jeunes majeurs ne peuvent être dispersés (Crawley 2006). En 2005/2006, l'association des gouvernements locaux (LGA) prévoyait un déficit de plus de 29 millions de livres lié aux coûts de prise en charge des jeunes majeurs, après déduction des subventions du Ministère de l'Éducation censé couvrir les dépenses relatives au soutien des jeunes majeurs (Donovan 2006).

Ainsi, l'effet conjoint du jugement d'Hillingdon et de l'instruction LAC(2003)13 est censé assurer une prise en charge effective des mineurs et jeunes majeurs non-accompagnés. Cependant, des recherches menées par l'association principale de soutien aux réfugiés (Refugee Council 2005) et plus tard par des organisations pour l'enfance (Save the Children 2005) ont démontré que les pratiques au sein des autorités locales restent très contrastées et dans de nombreux cas de mauvaise qualité (Crawley 2006, Save the Children 2005). Ces

études soulignent que la hauteur de la prise en charge reste très largement conditionnée par les moyens que les services sociaux ont à leur disposition et la bonne volonté des services sociaux.

A la fin de l'année 2006, le bureau du défenseur des enfants anglais (*Children's commissioner*) a ainsi alerté politiques et opinion publique sur les pratiques de « rupture de prise en charge » (*de-accommodation*⁷) de l'arrondissement d'Hillingdon (Hamilton and Matthews 2007). Selon le défenseur des enfants, les services sociaux de cet arrondissement ont pour pratique de mettre fin à la prise en charge des mineurs isolés de plus de 16 ans après une durée de 13 semaines, alors même qu'ils ne sont pas encore majeurs⁸. Le fait d'avoir été pris en charge durant 13 semaines les rend cependant éligibles aux services de sortie de dispositif (*Leaving care services*). Ces services restent cependant limités : absence de travailleur social attitré, logement et nourriture si besoin est, et mise au point d'un plan jeune majeur. Selon le défenseur des enfants, c'était un moyen pour l'arrondissement d'Hillingdon de réduire les coûts de prise en charge (un jeune bénéficiant de services de sortie de dispositif « coûte » moins qu'un mineur pris en charge). Ceux-ci, en l'absence d'un tuteur légal à même de les conseiller, ne sont pas nécessairement à même de mesurer le caractère discriminant de cette décision, dont les tenants et aboutissants ne sont généralement pas expliqués en détails. Ces mineurs isolés sont de facto exclus du système de prise en charge sans que ne soient pris en compte les dispositions prévues par la loi, les besoins ou le bien-être des mineurs (Hamilton and Matthews 2007). L'arrondissement d'Hillingdon a réfuté ces allégations, bien qu'un message électronique provenant des services sociaux d'Hillingdon

⁷ Cette expression renvoie au terme « accommodation » utilisé pour décrire les formes de prise en charge au titre de la section 20 de la loi sur les enfants de 1989.

⁸ Cette pratique n'est toutefois pas illégale, la loi prévoit en effet que des mineurs peuvent sortir du dispositif de prise en charge avant leur majorité.

reconnaissait formellement le recours à cette méthode (Hewitt quoted by Joint Committee on Human Rights 2007 : Ev 453). Aucune récente recherche n'a abordé la question, il est donc impossible de dire à ce jour si cette pratique a persisté.

Prochaines évolutions

Le gouvernement britannique a exprimé son souhait de réformer le système de prise en charge des mineurs non-accompagnés depuis de nombreuses années. En 2002, dans le rapport législatif 'Secure Borders- Safe Haven'; le gouvernement annonçait déjà sa volonté de réformer le système de prise en charge des mineurs isolés afin « d'assurer leur bien-être tout en éliminant les incitations qui attirent de 'faux' mineurs » (Home Office 2002). En mars 2007, le gouvernement britannique publia un document ouvert à la consultation sur le traitement et de la prise en charge des mineurs isolés, définissant ce que le Ministère de l'Intérieur considérait comme des besoins de réformes et esquissant des solutions politiques possibles. Un nouveau rapport a été publié fin janvier intitulé « Better outcomes : the way forward ». Le Ministère de l'Intérieur présente ce rapport comme étant le résultat de la consultation lancée en mars 2007 et comme tenant compte des inquiétudes des organisations de défense des mineurs isolés et des autorités locales. Cependant les mesures qu'il contient ont suscité des réactions mitigées.

Jusqu'à présent, l'identification de l'âge du mineur isolé par un officier des services d'immigration a lieu sur la base d'une appréciation physique et comportementale du mineur. De nombreuses critiques ont été exprimées à l'encontre de cette méthode se réduisant souvent à une appréciation physique sommaire (Bhabha and Finch 2006; Crawley 2006). Dans le document de consultation de mars 2007, le ministère de l'intérieur annonçait donc son intention d'introduire des tests radiographiques dentaires semblables à ceux communément pratiqués dans d'autres pays européens.

Cette procédure y était présentée comme une alternative scientifique à l'examen de l'apparence physique. Cependant, suite à l'opposition de nombreux acteurs à de telles pratiques, dont le Collège royal des pédiatres et des employés de la santé juvénile, critiquant l'efficacité et l'éthique de ces tests (Ward 2007), le gouvernement ne prévoit plus d'y recourir (Border and Immigration Agency 2008c). Dans un premier temps, il est prévu qu'un groupe de travail composé d'acteurs clés, dont des praticiens, soit convié afin d'effectuer une revue complète des différentes procédures d'établissement de l'âge des mineurs dans le but d'établir des « bonnes pratiques » (Border and Immigration Agency 2008c).

En outre, le ministère de l'intérieur prévoit de créer des centres régionaux à proximité des zones principales d'arrivée des mineurs isolés (Heathrow, le canton du Kent..) spécialisés dans l'identification de l'âge des mineurs isolés. Sur le modèle du projet pilote actuellement pratiqué (présenté dans cet article), des travailleurs sociaux et officiers d'immigration coopéreront dans le but d'établir au plus tôt l'âge et le statut des demandeurs d'asile déclarant être mineurs.

Les demandeurs d'asile reconnus comme mineurs entreront alors dans le nouveau système de prise en charge des mineurs. Les demandeurs d'asile reconnus comme mineurs seront en effet envoyés dans des autorités locales dites « spécialistes » en matière de prise en charge de mineurs isolés (Border and Immigration Agency 2008c). D'après le Ministère, cette réforme répond à la volonté d'une majorité d'acteurs de prévoir un système mieux coordonné, où seules des autorités locales spécialisées et ayant développé l'expertise nécessaire pour prendre en charge des mineurs isolés seront mobilisées. Selon le Ministère de l'Intérieur, ce plan de réforme devrait permettre de résoudre les problèmes de disparités régionales en matière de prise en charge des mineurs isolés. Sur le même principe que la dispersion prévue pour les adultes deman-

deurs d'asile, il est prévu que ces zones spécialistes se situent en dehors de Londres et du Sud-est de l'Angleterre, principaux lieux d'arrivée. Ceci devrait également, selon le Ministère de l'Intérieur, avoir un effet dissuasif sur les « faux » mineurs isolés cherchant à se maintenir dans le sud de l'Angleterre (Home Office 2002). Le Ministère de l'Intérieur prévoit en outre de mettre au point de nouvelles instructions à destination des services sociaux en matière d'identification des besoins et de prise en charge des mineurs isolés. De manière générale, les organisations non-gouvernementales se sont exprimées en faveur de cette réforme, mais nombreuses sont celles qui craignent qu'à l'instar des adultes et familles demandeurs d'asile, les mineurs isolés aient plus de difficultés à accéder à des conseillers juridiques et à des structures de soutien psychologique, massivement situés dans la région de Londres et du Sud-Est.

Selon le plan de réforme du système de prise en charge des mineurs isolés, les mineurs isolés dont la demande d'asile est rejetée – c'est-à-dire près de 95% de la population de mineurs isolés – ont vocation à être renvoyés dans leur pays au plus tôt. Deux raisons principales sont présentées pour justifier cette décision: la lutte contre la traite des mineurs (selon la logique que les trafiquants profitent du principe de protection des mineurs face à l'expulsion jusqu'à leur 18 ans) et le besoin des mineurs de vivre en famille. Pour ce faire, le gouvernement prévoit l'accélération de la procédure d'asile, qu'il présente comme un moyen de réduire le sentiment d'incertitude avec lequel vivent les mineurs isolés. Le document du gouvernement souligne que les travailleurs sociaux doivent veiller à tenir compte de la situation des mineurs isolés au regard de la procédure d'asile dans la mise au point du plan de prise en charge. En particulier, il est indiqué dans le plan de réforme que les travailleurs doivent veiller à préparer les mineurs dont la demande d'asile a été refusée à la perspective de retour (Border and Immigration Agency 2008c).

Si la réforme aboutit, tous les mineurs qui obtiennent une autorisation temporaire de séjour jusqu'à leur 18 ans seront potentiellement expulsables une fois que tous les recours auront été épuisés et si des dispositions ont été prises dans le pays d'origine en matière de prise en charge de mineurs. Afin d'inciter les jeunes à retourner chez eux volontairement, le ministère de l'intérieur prévoit de mettre au point des programmes de retour « adaptés » aux besoins des jeunes (par exemple par le biais de programmes éducatifs ou de formation dans le pays d'origine). Pour ceux refusant de tels programmes de réintégration, le gouvernement prévoit la possibilité de renvoyer de force des jeunes de moins de 18 ans dans leur pays d'origine (Border and Immigration Agency 2008c). La possibilité de renvoyer dans leur pays d'origine des mineurs isolés est en discussion depuis 2002. Des pourparlers ont eu lieu avec l'Angola, la République Démocratique du Congo et le Vietnam, mais n'ont pas abouti jusqu'à présent. Depuis 2002, de nombreuses associations ont exprimé leurs inquiétudes face à ce projet. Elles craignent que les modalités de prise en charge dans le pays d'origine n'offrent pas des conditions de sécurité suffisante aux mineurs renvoyés, risquant dès lors de tomber aux mains de trafiquants.

Conclusion

En conclusion de cet article, il nous semble important de souligner l'ambivalence du positionnement du gouvernement britannique sur la question des mineurs isolés demandeurs d'asile. Alors que le Ministère de l'Intérieur n'a de cesse de répéter son engagement en faveur du bien-être et de la protection des « vrais » mineurs isolés, les mesures votées et appliquées répondent principalement à un objectif de réduction des flux migratoires et de dissuasion des futurs demandeurs d'asile. Sur le terrain, les autorités locales, débordées face à des arrivées importantes de mineurs isolés et sous-financées par le gouvernement central, interprètent *a minima*, si ce n'est à tort, la législation sur l'enfance dans un objectif

affiché de réduction des coûts. Les contraintes financières pesant sur les autorités locales conditionnent très largement la qualité de la prise en charge des mineurs isolés, ainsi que la relation travailleur social/mineur isolé, souvent basée sur la méfiance et le doute. Dans ce contexte, le pouvoir judiciaire constitue, avec les organisations non-gouvernementales, le seul véritable allié de poids des mineurs isolés, ayant assuré à plusieurs reprises l'application effective de la législation sur l'enfance aux mineurs et jeunes majeurs isolés (Jugement de Merton, Jugement d'Hillingdon) contre la volonté des autorités locales. Malgré des décisions plutôt bienvenues, les propositions de réforme, dans leur volonté d'aligner le traitement des mineurs isolés sur celui des adultes demandeurs d'asile – procédure d'asile plus rapide, dispersion, expulsion – risquent de limiter d'autant plus la prise en compte des besoins de protection de ces jeunes demandeurs d'asile.

Clotilde GINER

Bibliographie

- (2003). R (on the application of Berhe and others) v Hillingdon London Borough Council. All E.R., Administrative Court. 01.
- Ayotte, W. (2000). Separated children coming to Western Europe: why they travel and how they arrive. London, Save the Children
- Ayotte, W. ; Lown, J. (1992) *Children or Refugees? A survey of West European policies on unaccompanied refugee children*, London, Children's Legal Centre.
- Ayotte, W. ; Williamson, L. (2001) *Separated children: an overview of the current situation*. London, Refugee Council and Save the Children
- Bennett, K. H., Tina; Jeffries, Richard (2007) *Asylum Statistics United Kingdom 2006*, H. Office. Croydon.

- Bhabha, J. (2001) Inconsistent State Intervention and Separated Child Asylum-Seekers, *European Journal of Migration and Law*, V3(3), pp. 283-314.
- Bhabha, J. (2004). Seeking Asylum Alone: Treatment of Separated and Trafficked Children in Need of Refugee Protection, *International Migration*, n° 42, pp. 141-148.
- Bhabha, J. ; Finch, N. (2006) *Seeking asylum alone - United Kingdom - Unaccompanied and Separated Children and Refugee Protection in the U.K.* Cambridge, Harvard Committee on Human Rights.
- Blocquaux, J. ; Burstin, A. (et al) (2005) *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, IGAS.
- Border and Immigration Agency (2006) *Unaccompanied children*, Operation Enforcement Manual, Anonymous. Croydon.
- Border and Immigration Agency (2008a) *Asylum process guidance*, Disputed age cases. Croydon, Home Office.
- Border and Immigration Agency (2008b) *Asylum process guidance. Processing asylum applications from children*, Croydon, Home Office.
- Border and Immigration Agency (2008c) *Better Outcomes: The Way Forward. Improving the Care of Unaccompanied Asylum Seeking Children*. Croydon, Home Office.
- Border and Immigration Agency (2008d) *Immigration Rules*, Croydon, Home Office.
- Brewis, H. (2007) *Asylum Statistics*, UASCs Quarter 1 2007. Home Office. Croydon
- Cemlyn, S. ; Briskman, L. (2003) Asylum, children's rights and social work, *Child & Family Social Work*, 8(3), pp. 163-178.
- Children's legal centre (2005) *Analysis of the 2004 Asylum Statistics for applications from Unaccompanied Minors and 'age-disputed' cases*.
- Children's legal centre (2006) *Educational entitlements of asylum seekers, refugees and people granted limited leave to remain*, Colchester, Children's Legal Centre.
- Crawley, H. (2006) *Child first, migrant second: ensuring that every child matters*, London, ILPA
- Crawley, H. (2007) *When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment*, London, ILPA
- Department for Children, S. a. F. (2007) *Children looked after in England (including adoption and care leavers) year ending 31 March 2007*, London, Department for Children, Schools and Families.
- Department for Education and Skills (2003) *Every Child Matters Green Paper*, London, Stationary Office.
- Department for Education and Skills (2006) *Statistics of Education: Children looked after by local authorities year ending 31 March 2005*, Volume 1: Commentary and national tables. Department for Education and Skills, London.
- Department of Health (2003) *Local Authority Circular (LAC)*, 13, London, Stationary Office.
- Department of Health ; Department for Education and Skills (2000) *Framework for the Assessment of Children in Need and Their Families*, London, Stationary Office.
- Dobrowolsky, A. ; Lister, R. (2005) *Social Exclusion and Changes to Citizenship: Women and Children, Minorities and Migrants in Britain*, University of Western, London Ontario, Canadian Political Science Association Annual Meetings.
- Donovan, B. (2006) Is it all about cutting costs?, *ADSS inform*, n°16(3), pp. 18-20.
- Etiemble, A. (2002) *Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'aide sociale à l'enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge*, Paris, Quest'us-direction de la population et des migrations.
- Fitzpatrick, P. (2005) Asylum seeker families. At greatest risk. The children most likely to be poor. G. Preston. London, Child Poverty Action Group: 92-108.
- Giner, C. (2007a) *Contesting boundaries around age, agency and asylum: the case of unaccompanied minors in England*, La migration des mineurs non accompagnés en Europe, Poitiers.

- Giner, C. (2007b) The politics of Childhood and Asylum in the UK, *Children & Society*, n°21(6), pp.249-260.
- Hamilton, C. ; Matthews, A. (2007). *Evidence from the Office of the Children's Commissioner on the de-accommodation policy and practice of the London Borough of Hillingdon*, J. C. o. H. Rights, London.
- Heath, T. ; Jeffries R., (et al.) (2006) Asylum Statistics United Kingdom 2005, *Home Office Statistical Bulletin*, 14/06.
- Heath, T. ; Jeffries R., (et al.) (2004) Asylum Statistics United Kingdom 2003, *Home Office Statistical Bulletin*, 11/04(2nd edition).
- Hek, R. (2005) *The Experiences and Needs of Refugee and Asylum Seeking Children in the UK: A Literature Review*, Nottingham, DfES Publications.
- Home Office (2002) *Secure Borders, Safe Haven - Integration with Diversity in Modern Britain*, London, Stationary Office.
- Home Office (2006) *Detained Fast Track (DFT) Asylum Processes Suitability List*, Croydon, Home Office.
- Immigration and Nationality Directorate (2007) *Consultation Paper: Planning Better Outcomes and Support for Unaccompanied Asylum Seeking Children*, Croydon, Home Office.
- Joint Committee on Human Rights (2007) *The Treatment of Asylum Seekers - Volume II - Oral and written evidence*, London, The Stationery Office Limited. Ev 29- Ev 37.
- Jones, A. (1998) *The child welfare implications of UK immigration and asylum policy*, Manchester Metropolitan University, Department of Applied Community Studies
- Kohli, R. K. S. (2007) *Social work With Unaccompanied Asylum seeking Children*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan.
- Markova, E. (2005) *The situation of the unaccompanied minors migrants in the UK*, Regional Conference on « Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child», Torremolinos, Málaga.
- National Register for Unaccompanied Children (2007). NRUC News(Issue 2 Spring Edition).
- Refugee Council (2005) *Ringing the Changes*, London, Refugee Council.
- Rutter, J. (1992) *Refugees : A Resource Book for 8-13 Year Olds*, London, Refugee Council.
- Rutter, J. (2003) *Supporting Refugee Children in 21st Century Britain- A Compendium of Essential Information*, Stoke on Trent, Trentham Books.
- Save the Children UK (2005) *Local Authority Support to Unaccompanied Asylum-Seeking Young People*, Changes since the Hillingdon Judgement. London, Save the Children UK.
- Stanley, K. (2001) *Cold comfort : Young separated refugees in England*, London, Save the Children.
- Thomas, S. ; Nafees, B. (et al.) (2004) 'I was running away from death'- the pre-flight experiences of unaccompanied asylum seeking children in the UK, *Child Care Health and Development*, n°30(2), pp. 113-122.
- Ward, L. (2007) X-ray plan for young asylum-seekers, *The Guardian*.
- Zetter, R. ; Griffiths, D. (et al.) (2003) *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*, D. a. S. D. Home Office Research.

La aventura de los adolescentes africanos en España: la respuesta del derecho español

Isabel E. Lázaro González

La llegada de menores extranjeros no acompañados irrumpe en España como un fenómeno relevante en los años noventa y algunos vinculan esa afluencia constante al Reglamento de Extranjería de 1996, norma que por primera vez contenía una regulación específica para atender a estos menores¹.

Planteamiento

Desde entonces hasta este momento, la llegada de niños y sobre todo adolescentes no ha cesado y ni las normas jurídicas ni el sistema de protección de menores han sido capaces de ofrecer una respuesta eficaz a las situaciones que se están planteando. Después de más de diez años, el Derecho español no ha conseguido ofrecer una respuesta adecuada ni por su eficacia ni por su respeto a los principios que deben regir en una democracia europea sobre protección de los derechos humanos y, concretamente, con la protección de los derechos del niño. Por eso, puede afirmarse con razón que ninguna otra situación pone en cuestión de manera comparable la capacidad de mi país de controlar sus fronteras, de ordenar las migraciones, junto al deseo de respetar la persona y sus derechos como esos derechos son entendidos por la civilización occidental europea.

Aunque el perfil de la mayor parte de estos menores es el de joven marroquí entre 15 y 18 años, que viene a España a buscarse la vida, en ocasiones, de forma voluntaria y, en otras, movido por su familia, otros menores no responden a este perfil y a sus características debe atender también el sistema de protección: las niñas menores no acompañadas, los menores solicitantes de asilo, los menores que sufren enfermedades mentales y el grupo de niños de la calle².

¹ El Reglamento de Extranjería es la segunda norma de desarrollo de la Ley de Extranjería de 1985. Ni la Ley de 1985 ni el Reglamento de 1996 están actualmente en vigor.

² Así lo puso ya de manifiesto Ani Mason en la Conferencia de la Infancia “Propuestas para una estrategia de protección social de la infancia” y en el Seminario de Formación sobre “Protección Jurídica de los Menores Extranjeros no Acompañados”, organizado por Save the Children y la Universidad Pontificia Comillas de Madrid en septiembre de 2004

Desde enero de 2003 se viene observando un fenómeno de “paterización” de esta migración de menores frente a la utilización de barcos o camiones. El conocimiento de los rasgos que caracterizan esta peculiar migración, el conocimiento de sus protagonistas, de sus culturas de origen, de las causas del desplazamiento, de las características de las familias y sociedades de procedencia, etc. constituye un elemento básico para conseguir una respuesta adecuada del sistema³. Cada vez se encuentra

³ Pablo Pérez, mercedario y director de un programa para el acogimiento de refugiados e inmigrantes menores y jóvenes no acompañados, recoge la experiencia de Omar, uno de sus muchachos. Su testimonio –parecido a otras historias- ayudará a que nos hagamos cargo de lo que está ocurriendo a nuestro lado: “Primero está la necesidad, la falta de futuro. Después los cantos de sirena, los engaños de las mafias, el País de Jauja que te espera. Hay que organizar el viaje, convencer a la familia para que te permita emanciparte con apenas quince años. No hay dinero. ¿Cómo atravesar media África y cruzar el Estrecho, «ese abrazo de la muerte»? El padre, urgido por un adolescente duro y persistente, hipoteca su casa humilde y vende las pocas pertenencias que pueda tener. El hermano gemelo, entonces, se empeña en seguir los pasos del que tiene más iniciativa y la desgracia se ceba ya en esa familia para los restos. Llegan a Marruecos, donde una funcionaria, tras sacarles el poco dinero que les resta, les dice que estén al día siguiente en el aeropuerto para tomar un avión. Ella estará esperándoles con los billetes y un pase que les permita viajar a España. Como es de suponer, llegado el momento, la bendita funcionaria no aparece, así que hay que conseguir más dinero y optar por las mortales pateras. Con todo el miedo metido en el cuerpo y en el alma, deciden no retroceder y embarcan al amparo de la noche y con los dedos cruzados. En mala hora: esa noche los locos espíritus del mar deciden salir de jarana, convirtiendo el viaje en un auténtico infierno. Olas de metros hacen de la patera una cáscara de nuez llena de hormiguitas aterrorizadas. Y lo que tantas veces ha sucedido se repite una vez más: la patera se parte en dos, justo por el centro, justo donde viaja el hermano de Omar. El mar tiene buen apetito, pero no es insaciable, así que únicamente devora al gemelo y a varios viajeros más, respetando la vida de otros cuantos, entre ellos la de nuestro amigo, quizá para que pague su atrevimiento con la culpabilidad y la amargura que ya nunca desaparecerán”. P. Pérez Pérez, “Una acción liberadora: La Merced (o fragmentos de un diario)”. Migraciones 13 (2003), p. 273. Pablo Pérez es Director del Programa La

más extendido el convencimiento de que los menores extranjeros no acompañados requieren recursos sociales específicos que se adecuen a sus necesidades y características.

¿Cómo ha regulado la situación de los menores extranjeros no acompañados el Derecho español?

La Ley de Extranjería de 1985 y su Reglamento de 1986 –que no veían en el horizonte español una inmigración arraigada o sin retorno- no atendieron adecuadamente en su normativa ni los vínculos familiares de los trabajadores inmigrantes ni la inmigración de menores de edad.

Cuando en los años noventa las Administraciones Autonómicas empiezan a notar en los centros de protección de menores el impacto de la inmigración, se ponen de manifiesto los problemas que suscita en el caso de los menores extranjeros el paso a la mayoría de edad. Desde el punto de vista de su condición de extranjeros, los menores bajo protección en situación de irregularidad no podían incorporarse al mercado de trabajo regularmente y pesaba sobre ellos la posibilidad de ser expulsados.

La primera regulación en el Derecho español de la situación jurídica de los menores extranjeros que llegan a territorio español solos, sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, se encuentra en el segundo Reglamento de la Ley: el Reglamento de 1996. Conforme establecía el artículo 13, cuando se tratara de menores en situación de desamparo en los términos establecidos por la legislación civil, los menores serían encomendados a los servicios de protección de las Comunidades

Autónomas, sin poder ser objeto de medidas de expulsión en ningún caso. Añadía el artículo que, a instancias del órgano que ejerciera la tutela, se debía

Merced, Casas de Refugiados e Inmigrantes Menores y Jóvenes no Acompañados.

otorgar al menor un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerían al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma, y se debía proceder a su documentación en el caso de que careciera de ella.

La Ley de Extranjería de 2000, que parece seguir una línea similar a la del Reglamento de 1996 del que venimos hablando, dedica el artículo 35 a la residencia de menores⁴. Esta normativa se completa

⁴ La redacción de este artículo procede de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que modifica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. “1. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas, que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias. 2. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores. 3. La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España. 4. Se considerará regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se le otorgará una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. 5. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado adoptarán las medidas técnicas necesarias para la identificación de los menores extranjeros indocumentados, con el fin de conocer las posibles referencias que sobre ellos pudieran existir en alguna institución pública nacional o extranjera encargada de su protección. Estos datos no podrán ser usados para una finalidad distinta a la prevista en este apartado”.

con lo establecido en el artículo 92 del actual Reglamento de Extranjería. A su contenido y los problemas que se han ido planteando haré referencia a continuación.

Problemas que se han presentado al afrontar la situación de los menores extranjeros no acompañados

La llegada del menor extranjero en estas condiciones obliga a poner en marcha los mecanismos de protección de menores y de control de la extranjería del sistema jurídico, planteando diversas dificultades.

La determinación de la minoría de edad del extranjero

La primera cuestión a resolver consiste en determinar si efectivamente el inmigrante es menor de edad. Si se trata de un menor, el sistema de protección de menores se pondrá a su servicio; si, por el contrario, ha alcanzado la mayoría, recibirá el trato que se da a los inmigrantes irregulares. No resulta infrecuente que los menores de los que hablamos lleguen a territorio español sin documentación y sin que se pueda conocer de forma inmediata su identidad y su minoría de edad. La indocumentación de los menores extranjeros llegados a España, sin que se pueda conocer de forma inmediata su identidad y su minoridad ha generado algunos problemas. La Ley obliga a que el Ministerio Fiscal disponga la determinación de la edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas, que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias. La Fiscalía debe obligatoriamente disponer que se determine la edad del menor, determinación que no es potestativa y, por tanto, los Fiscales, atendida la disponibilidad efectiva de medios personales y materiales, así como la concreta modalidad en que se presta el servicio de guardia en cada Fiscalía, determinarán en qué modo se van a realizar las mencionadas comunicaciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En la medida de lo posible se procurará recabar la colaboración

de centros sanitarios que dispongan de un servicio de urgencias radiológicas operativo durante las veinticuatro horas del día y que las diversas instituciones elaboren protocolos de actuación que garanticen la coordinación y celeridad de estos procedimientos. Aunque la permanencia del menor en el centro sanitario es una situación de privación de libertad, no es precisa la asistencia de abogado.

En cuanto a los medios diagnósticos de la edad, lo más adecuado consiste en llevar a cabo un triple examen. En primer lugar, un examen físico general, especificando peso y talla del sujeto, biotipo e índice de masa corporal, evolución de signos de maduración sexual y conclusiones del examen médico general, describiendo cualquier signo sugestivo de una condición patológica que pudiera interferir con el ritmo madurativo del menor. En segundo lugar, un estudio radiográfico del carpo de la mano izquierda. Finalmente, se debe completar con un examen de la cavidad oral y estudio radiográfico dental. Este examen estaría orientado a definir condiciones patológicas que pudieran alterar el ritmo de maduración dental y a valorar el estado de maduración y mineralización dental. Por otra parte, dado que las pruebas médicas establecen la edad por aproximación, hay que presumir que la edad es la inferior de la horquilla que los servicios médicos señalen. En los resultados influyen, además del origen étnico y cultural, el desarrollo hormonal de los sujetos y el diferente desarrollo de cada individuo. El margen de error gira en torno a los dieciocho meses, por lo que los resultados resultan controvertidos. Debe tenerse en cuenta, también, que estos métodos se idearon para el diagnóstico médico, en relación con el estudio de la evolución armónica del crecimiento y no para conocer la edad de un individuo con fines y repercusiones distintas al campo médico.

Los Fiscales deberán velar que la decisión sobre la práctica de las pruebas se adopte tras la consulta de los antecedentes

que pudieran existir del presunto menor en el Registro de menores extranjeros no acompañados. Si en el Registro consta que la prueba ha sido ya practicada, deberá prescindirse de una nueva prueba. Sin embargo, cuando en la documentación presentada se encuentren indicios de falsedad, cabrá autorizar la práctica de la prueba. Si el menor extranjero es, por sus características físicas, indudablemente menor de edad, no será necesario realizar con carácter urgente las pruebas previstas. Practicadas las pruebas, el Fiscal deberá dictar la correspondiente resolución motivada en la que determine si la persona afectada debe ser considerada como menor de edad, pero esta resolución tendrá efectos provisionales sin suponer una⁵ resolución definitiva sobre la edad.

La única finalidad del precepto es que “no pueda incoarse en ningún caso un expediente sancionador, por cualquiera de los motivos previstos en la legislación de extranjería y en particular aquellos que pueden dar lugar a la sanción de expulsión o la medida cautelar de internamiento, contra alguien respecto del cual no se haya establecido previamente y con las debidas garantías que es mayor de edad, así como para en caso contrario, de establecerse su minoría de edad, poder proporcionarle las medidas de protección y asistencia previstas en la Ley Española para cualquier menor residente en nuestro territorio, sea español o

⁵ Así se establece en la Circular 2/2006, de 27 de julio, que responde a las Recomendaciones con las que el Defensor del Pueblo acompaña su Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, publicado en septiembre de 2005. El Defensor recomendaba al Fiscal General que se dictara una Instrucción estableciendo que, cuando existieran dudas acerca de la edad de los menores extranjeros, los Fiscales, una vez efectuadas las pruebas de diagnóstico pertinentes, emitieran una resolución motivada en la que de manera expresa determinaran la edad del menor a todos los efectos.

extranjero”⁶. Aunque el Ministerio Fiscal sólo pondrá al menor a disposición de los Servicios competentes de Protección de Menores cuando se haya determinado su menor edad, la atención inmediata del menor está a cargo de los servicios competentes de protección de menores. El menor no debe ser trasladado a un centro de internamiento salvo en el supuesto excepcional en que precise una atención inmediata que sólo pueda ser prestada en un centro de esa naturaleza. Mientras no se determine su edad, tampoco debe ser trasladado a un centro de protección de menores, aunque sólo sea para pernoctar durante una noche.

La situación de desamparo de los menores extranjeros no acompañados

Una vez que se ha determinado la edad y comprobado que se trata de un menor, el Ministerio Fiscal debe ponerlo a disposición de los servicios competentes de protección de menores. Si el menor se encuentra solo en territorio español y carece de asistencia moral o material de un adulto responsable de él, deberá declararse su desamparo⁷. El artículo 172.1 del Código Civil, en su párrafo segundo, considera como situación de desamparo “la que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material”. Cuando un menor, cualquiera que sea su nacionalidad, se encuentra solo en

territorio español y carece de la asistencia moral o material de un adulto responsable de él, debe declararse su desamparo. La consecuencia inmediata de esta declaración es la asunción de la tutela por parte de la Administración y la garantía de que el menor no va a ser expulsado del país, entrando en juego los mecanismos que ofrece el sistema para su protección como menor.

Los menores no acompañados de los que venimos hablando se encuentran en situación de desamparo, con arreglo a la norma que acabo de citar⁸; sin embargo, esta situación, para ser merecedora de protección, requiere ser declarada a través de una resolución administrativa. La declaración de desamparo –que se efectúa a través de una resolución administrativa– supone la asunción automática de la tutela del menor por la Administración Autonómica. Sólo cuando se ha declarado el desamparo, se proporciona al menor la protección prevista por las leyes para los tutelados.

Algunas Comunidades Autónomas se encuentran desbordadas ante la llegada de menores extranjeros no acompañados. La situación de estos menores es de desamparo, ya que se encuentran solos y sus padres o tutores no ejercen sobre ellos los deberes de protección establecidos en las leyes para la guarda de menores –en términos legales, están privados de la necesaria asistencia moral o material–. Si la Entidad Pública declarara el desamparo, los menores extranjeros entrarían automáticamente en el sistema de protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente. Corresponde a la Comunidad Autónoma la responsabilidad en cuanto al funcionamiento del sistema de protección de menores y también la propia Comunidad Autónoma es la competente para declarar el desamparo y,

⁶ Instrucción 2/2001 de la Fiscalía General del Estado.

⁷ Como se explica en el texto la situación de desamparo es la situación de desprotección en la que se encuentran ciertos menores cuya declaración supone la intervención de la Administración con una medida de protección que supone la asunción de la responsabilidad parental por la administración. De forma automática la Administración asume la tutela del menor.

⁸ Se encuentran solos, sus padres o tutores no ejercen sobre ellos los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de menores y, en consecuencia, están privados de la necesaria asistencia moral o material.

por tanto, la entrada de los menores en el sistema. A causa de esa responsabilidad respecto al sistema de protección en su conjunto y del temor a su sobrecarga, tanto la Fiscalía General del Estado como las Comunidades Autónomas han intentado evitar la declaración de desamparo por varias vías.

Para evitar dotar al menor de la protección que otorga el Derecho español a los menores cuya situación de desamparo ha sido declarada, se ha considerado al menor emancipado. La figura de la emancipación habilita al menor de edad para regir su persona y bienes como si fuera mayor y, por tanto, impide que el menor extranjero entre a través de los cauces establecidos en el sistema de protección sobrecargando los centros de acogimiento de menores. Esta cuestión de la emancipación generó una discusión jurídica que actualmente se ha zanjado. Durante cierto tiempo, el Fiscal General del Estado vino considerando que los menores de edad extranjeros podrían beneficiarse de las normas de protección de menores en tanto carecieran de la capacidad civil de obrar, esto es, siempre que fueran menores de dieciocho años y no pudieran entenderse emancipados. A su juicio, carecería de sentido que las entidades públicas de protección no pudieran intervenir sobre los españoles mayores de dieciséis años que, con consentimiento expreso o presunto de sus padres, tengan un trabajo remunerado por cuenta ajena, vivan de forma independiente, o incluso, habiendo contraído matrimonio, tengan su propia familia y, sin embargo, estuvieran obligados a hacerlo sobre los extranjeros que se hallen en las mismas condiciones personales. En definitiva, pensaba el Fiscal que, respecto de aquellos que pretenden la entrada clandestina sin estar acompañados de sus padres, no cabe imaginar otra prueba más notoria de vida independiente que ésta. Como consecuencia de la consideración de que el menor se encuentra emancipado, la Administración no está obligada a declarar el desamparo ni a asumir la tutela automática,

es decir, el menor extranjero no entra en el sistema de protección.

Frente a este razonamiento se ha impuesto acertadamente otra posición: la emancipación, como la minoría de edad, queda sometida a la ley de la nacionalidad del sujeto. La condición de emancipados debe determinarse atendiendo a la ley nacional. Por esta razón, la emancipación prevista en el artículo 319 CC -por vida independiente del menor- sólo podrá aplicarse a los extranjeros cuya ley nacional atribuya estas consecuencias a la vida independiente del menor.

Finalmente, con carácter general, se presume “*iuris tantum*” que es menor todo extranjero que no haya cumplido aún los dieciocho años y, en tanto no se pueda acreditar fehacientemente la emancipación del extranjero menor de dieciocho años conforme a su ley personal, habrá que reputarlo como menor a todos los efectos.

Con la misma finalidad de evitar la declaración de desamparo se han seguido otras prácticas que merecen duras críticas. Algunas Comunidades Autónomas han aconsejado a sus Servicios de Protección del Menor que no declarasen el desamparo de menores extranjeros no acompañados cuando éstos entrasen en sus respectivos sistemas de protección. Cuando no se evitaba la declaración de desamparo considerando al menor emancipado, se ha llegado incluso a recomendar que, en lugar de la tutela, se asumiera únicamente la guarda del menor con el argumento de que la Comunidad Autónoma sólo es un paso temporal para los menores en su migración a través de España o de Europa. Sin embargo, la falta de declaración de desamparo, con la consiguiente asunción de la tutela por la Comunidad Autónoma, perjudica seriamente –como veremos a continuación- el derecho del menor a recibir una protección integral de los poderes públicos.

No hay duda de que la situación en la que se encuentran estos menores corresponde al desamparo. Resulta claro que las personas que deberían cuidarlos no lo están haciendo, como demuestra el hecho de permitir, alentar, no saber o no poder impedir que el menor se esconda en los bajos de un camión o se embarque en una patera. El abandono y la necesidad de asistencia moral o material no dependen, por otra parte, de que el menor quiera o no ser atendido o de que abandone una o varias veces el centro de protección en el que se encontraba.

Dada la situación de desamparo, las Administraciones competentes en las distintas Comunidades Autónomas deben asumir la tutela del menor de forma inmediata, mientras se estudia la realidad del menor y de su núcleo familiar de origen. Debe evitarse, además, que esta fase de estudio de su situación suponga en la práctica la privación de acceso a recursos socioeducativos y a la formación laboral.

La repatriación de los menores no acompañados

No cabe la expulsión, la devolución o el retorno de los menores extranjeros no acompañados; el menor extranjero no puede ser sancionado con la salida del territorio español por ninguna de estas vías que pueden imponerse a los adultos.

La Ley de Extranjería ha previsto en el art. 35.3 que “(L)a Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o a aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España”.

El punto de partida es que en principio, el lugar más adecuado para el menor se encuentra junto a sus padres, se intentará en primer término su

“reagrupación familiar en origen”. La repatriación no es, sin embargo, un objetivo absoluto que se haya de perseguir a toda costa; pueden estar en juego también otros intereses, como la vida, la integridad física o psíquica y el respeto a los derechos fundamentales del menor, que pueden hacer que la balanza del interés superior de éste se incline finalmente en pro de su permanencia en nuestro país.

La repatriación del menor no es, en ningún caso, una sanción ni debe encubrir una sanción de expulsión. Así pues, para que sea posible esta repatriación es necesario que sea localizada la familia del menor o, en su defecto, que se hagan cargo del menor los servicios de protección de menores de su país de origen y sólo procederá tras la verificación de que no existe riesgo o peligro para la integridad del menor, de su persecución o la de sus familiares. Debería valorarse asimismo la situación del menor en España. El órgano encargado de la tutela del menor facilitará a la autoridad gubernativa cualquier información que conozca relativa a la identidad del menor, su familia, su país o su domicilio, y pondrá en su conocimiento las gestiones que haya podido realizar para localizar a la familia del menor. Por otra parte, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno solicitarán de la Comisaría General de Extranjería y Documentación la realización de las gestiones necesarias ante las embajadas y consulados correspondientes, para localizar a los familiares de los menores o, en su defecto, los servicios de protección de menores de su país de origen responsables de ellos.

En numerosas ocasiones, tanto la Delegación del Gobierno como la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma se colocan en una posición pasiva respecto de la evaluación que permite adoptar adecuadamente la decisión de repatriar. Mientras los representantes de la Delegación del Gobierno no se consideran competentes para evaluar la repatriación y dicen limitarse a llevar adelante la petición hecha por el

tutor, la Entidad Pública, que elabora el informe que podría o debería resultar determinante para tomar una decisión acertada, no quiere pronunciarse sobre la situación familiar en el país de origen, el grado de integración en el centro de protección, etc.

Por otra parte, para garantizar la regularidad del proceso de repatriación, se exige que sea oído el menor y que se pongan en conocimiento del Ministerio Fiscal todas las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento. En cuanto a la primera exigencia, es poco frecuente que el menor haya sido entrevistado o recibido por alguna Delegación de Gobierno. A lo sumo, los niños tienen la oportunidad de ser “oídos” en la elaboración del expediente que su tutor envía a la Delegación (como parte del proceso de evaluación de la repatriación). Así la participación del menor depende únicamente de los Servicios de Protección de informar y solicitar al menor su opinión”. Advierte el Defensor del Pueblo de que el derecho se garantiza no sólo con preguntarle al niño su opinión sino que incluye el derecho a ser informado sobre sus derechos, las circunstancias en las que se encuentra, las decisiones que respecto a él pueden ser acordadas y sobre los medios y vías de recurso con las que se cuenta. Supone la necesidad de ofrecer al menor la oportunidad de manifestar “libremente” su opinión, opinión que debe ser respetada y sopesada con seriedad, pues su participación no debe ser meramente simbólica, sino que ha de estar dirigida a determinar opiniones representativas.⁹

⁹ Informe del Defensor del Pueblo sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España, 2005. En la Circular 2/2006, de 27 de julio, del Fiscal General del Estado, se insiste en la necesidad de respetar el Derecho del menor a ser oído en los procesos de repatriación, recordando que este derecho integra el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión... derecho que, en su calidad de fundamental, tienen todos, incluidos los menores cuando tengan suficiente juicio para ello.

Desde el mes de abril de 2006 se ha ido generando una jurisprudencia interesante (cerca ya de cien sentencias) que ordena la suspensión de las decisiones administrativas de repatriación a menores cuando no se había oído al menor ni se habían cumplido las exigencias requeridas por las normas para una verdadera reagrupación familiar en origen.¹⁰

Es preciso añadir que, aunque proporcionalmente son pocas las repatriaciones que se llevan a cabo, la inaplicación de las normas y la inseguridad a la que se ven sometidos los menores no acompañados hace profundamente injusta la respuesta del Derecho español.

La residencia legal de los menores extranjeros no acompañados

Según la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, una vez constituida la guarda o tutela, “la Administración pública competente facilitará a los menores extranjeros la documentación acreditativa de su situación, en los términos que reglamentariamente se determinen”. También de la regularidad de la situación del menor como extranjero se ocupa la Ley de Extranjería al considerar que es regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. Corresponde al organismo de la Administración de la Comunidad Autónoma que ejerce la tutela solicitar la autorización de residencia. Cobra importancia la declaración de desamparo y la asunción de la tutela automática a efectos de la extranjería, pues sólo cuando la Administración Autonómica asume la tutela se pone en marcha el proceso de regularización del menor extranjero no acompañado. Transcurridos nueve meses desde que el menor se puso a disposición de los Servicios competentes de protección de

¹⁰ Puede verse como ejemplo el Auto del Juzgado de los Contencioso Administrativo núm. 14 de Madrid, de 6 de abril de 2006.

menores y una vez intentada la repatriación, si ésta no hubiera sido posible, se procederá a otorgar al menor la autorización de residencia. La tramitación de los permisos de residencia es responsabilidad de los Servicios de Protección de Menores (responsable de presentar la solicitud del permiso) y de la Delegación del Gobierno (responsable de la concesión de los permisos). Desde la Brigada de Extranjería y Documentación de Madrid, informan al Instituto Madrileño del menor y la Familia –entidad de la Administración responsable en la Comunidad de Madrid de la protección de los menores- de que, cuando se solicite para un menor tutelado la concesión de la Autorización de Residencia a la que se refiere el art. 35.4 LE, deberá aportarse inexcusablemente la documentación que certifique el intento de repatriación y la imposibilidad de la misma. Este proceder, que invierte la carga en las responsabilidades de las administraciones públicas, coloca al menor en una difícil situación de irregularidad si no es efectivamente repatriado. El nuevo Reglamento de Extranjería establece que “el hecho de que se haya autorizado la residencia no será impedimento para la repatriación del menor, cuando posteriormente pueda realizarse conforme a lo previsto en este artículo”. La situación del menor parece perder así toda estabilidad. Lógicamente, la reunión de un menor con su familia en el país de origen, cuando esta reagrupación sea posible, en un momento posterior a su regularización como extranjero, quedaba garantizada por el principio rector del interés superior del menor. Atendiendo a este interés y, por tanto, siempre que se den las condiciones para que así sea, debe facilitarse al menor extranjero el restablecimiento de la vida familiar. Sin embargo, el párrafo que se ha introducido pone en riesgo una programación e intervención estable desde los Servicios de Protección de Menores e introduce un elemento de miedo en estos menores, a veces peculiares, que preferirán salir se los cauces visibles y vivir en la

“clandestinidad” y en la marginalidad frente a cualquier autoridad española.

Los retrasos y demoras en este terreno de la regularización de los menores de los que hablamos (muchos de ellos adolescentes) pueden suponer que alcancen la mayoría de edad y salgan del ámbito de protección abocados a la irregularidad. Como tenemos reiterada experiencia en este sentido, el Reglamento se ha ocupado de esta situación: “En el caso de los menores tutelados por la entidad de protección de menores competente que alcancen la mayoría de edad sin haber obtenido la citada autorización de residencia y hayan participado adecuadamente en las acciones formativas y actividades programadas por dicha entidad para favorecer su integración social, ésta podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, a la que se hará extensivo lo dispuesto en el artículo 40.j) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero”, es decir, no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo para la concesión de la autorización de trabajo por cuenta ajena a estos extranjeros. Nuevamente se presenta aquí la necesidad de una actitud activa por parte de la entidad pública con el fin de recomendar la concesión. Si los menores nacionales que se encuentran en acogimiento residencial cuando alcanzan la mayoría de edad vuelven con la familia biológica, estos menores extranjeros salen del sistema de protección para convertirse en “carne de explotación” en el mundo de los trabajadores irregulares. La legalidad de la residencia supone para el inmigrante la estabilidad, un bien muypreciado. Es difícil que el sistema de protección tenga éxito con estos menores, aunque se creen centros especializados “de última generación”, si no es posible acceder a la regularidad como extranjeros. Los menores huirán de los centros buscando un futuro.

Conflicto de intereses e ineficacia del sistema

En lo dicho hasta el momento se pone de manifiesto la intervención de distintos sujetos en la situación que afecta a los menores extranjeros no acompañados: el propio menor, la autoridad gubernativa estatal, las Administraciones autonómicas, los fiscales, los jueces,... Los intereses convergentes que representan no coinciden necesariamente en todos ellos. A pesar de que la Entidad Pública de la Comunidad Autónoma correspondiente asuma la tutela administrativa del menor extranjero en situación de desamparo y a pesar de que el Ministerio Fiscal deba defender el interés del menor, se crean situaciones en las que ni una ni otro representan verdaderamente el interés del individuo menor de edad y extranjero frente a otros intereses también legítimos. Es más, en ocasiones se observa una clara confrontación entre distintos intereses como se ha puesto de manifiesto en decisiones judiciales recientes. Mientras que la lucha contra la inmigración irregular compete a la Administración del Estado, responsable del control y ordenación de la inmigración, el sistema de protección de menores –contemplado en su conjunto– es responsabilidad de las Administraciones Autonómicas, que sufren de forma desigual la presencia de extranjeros. El papel del Ministerio Fiscal no siempre asume su papel de defensa del interés del menor, haciéndolo valer frente a los intereses de las Administraciones Públicas. Y quede claro que no se trata de una cuestión de “buena voluntad” o de “bondad natural” de las Administraciones Públicas, sino de que “nadie puede servir a dos señores”.

En esta situación que los tribunales han entendido como verdadero conflicto de intereses entre el menor y la Entidad Pública que ostenta la tutela, se ha procedido al nombramiento de defensor judicial. Debemos aclarar que la figura del defensor judicial se encuentra recogida expresamente en el Derecho civil español para aquellos

casos en que existe una contraposición de intereses entre los padres y el hijo o entre el tutor y el tutelado, pero no se ha contemplado explícitamente en el caso de la tutela administrativa. No obstante, los tribunales han considerado que la designación de defensor judicial puede llevarse a cabo en cualquier procedimiento en el que pueda plantearse el conflicto de intereses entre el menor y quien ostente su representación legal, cualquiera se sea el orden jurisdiccional en que se plantee.

El nombramiento de un Defensor Judicial para garantizar la defensa del interés del niño frente a quien ejerce la tutela pone en tela de juicio el papel que está jugando la Administración Pública en el sistema de protección de menores y, concretamente, en esa extraña figura que es la tutela administrativa. Parece que estamos ante la punta de un iceberg que obligará a repensar en su conjunto el sistema de protección de menores.

Cauces para la solución

Nos encontramos ante un problema complejo que requiere de la reflexión y el esfuerzo de todos. A mi juicio ninguna otra situación relacionada con la inmigración pone en cuestión de forma comparable la capacidad de Europa, y concretamente de España, de controlar sus fronteras, de ordenar las migraciones, respetando a la persona y sus derechos como estos derechos son entendidos por la civilización occidental europea. La protección del niño en manos de la Administración Pública hace recaer sobre ésta el grave peso y responsabilidad de que estos menores, si no son atendidos, sufran un proceso de deterioro y acaben convirtiéndose en “niños de la calle”.

Sin duda la respuesta pasa por el desarrollo de África y África sólo podrá desarrollarse con un firme compromiso de Europa. No basta, en el terreno que nos ocupa, con la colaboración para creación de centros de internamiento para los menores

repatriados. En España, alguna Administración pública ha financiado la construcción de centros de menores en el norte de Marruecos. Ese no es el compromiso para el desarrollo del que hablo. Los centros de acogimiento para menores abandonados o desamparados deben crearse en el contexto de un sistema de protección que gire en torno al interés de esos menores, con unos objetivos de formación de la persona que la preparen para su participación en la vida social y laboral... No basta la construcción del centro, es preciso el compromiso con la transformación de la sociedad para que sea

posible un sistema de protección de menores adecuado y ajustado a las exigencias de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Isabel E. LÁZARO GONZÁLEZ
Universidad Pontificia Comillas de
Madrid (ICADE)

2^{ème} partie :

Les pratiques d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Europe :

Les stratégies des éducateurs face au paradoxe, l'exemple de la prise en charge éducative et sociale des mineurs isolés étrangers. Perte ou quête de sens ?

Sarah Placé

« **L**es hommes s'attaquent aussi, et ne peuvent pas ne pas s'attaquer, aux problèmes insolubles. On ne peut pas ne pas agir, mais on ne sait pas très bien pourquoi »

Yves Barel¹.

Les contradictions et paradoxes humains ne sont plus à prouver, ce fameux crétois annonçant que « tous les crétois sont des menteurs » a fait couler beaucoup d'encre. Au sein des sciences sociales et humaines et dans le contexte de plus en plus complexe d'une société en mouvement, de nouveaux paradoxes apparaissent, et il est bon de les découvrir et les analyser.

Le public spécifique des mineurs isolés étrangers reflète des questionnements riches en contradictions et paradoxes. Ils sont, en France, pris en charge parce qu'ils ont moins de 18 ans par la protection de l'enfance et les services sociaux ... et donc par des éducateurs, diplômés d'Etat. Ces jeunes, puisqu'ils sont étrangers, sont également soumis aux lois qui concernent la maîtrise de l'immigration.

Cela peut impliquer plusieurs niveaux de paradoxes :

- *lié à l'âge et à l'histoire des jeunes, mystérieuse,*
- *lié à l'injonction paradoxale de la législation en vigueur,*
- *lié aussi à l'anamnèse de l'éducation et du travail social fondée sur des contradictions.*

Le travail spécifique avec les mineurs isolés étrangers montre à voir, avec une clarté complexe, certains aspects paradoxaux de l'éducation en général. L'éducation est chargée de rapports contradictoires entre humains, le

¹ Barel, Yves (1982) les enjeux du travail social, *Actions et Recherches Sociales*, n° 3.

premier « entre-deux » de l'aide sociale est celui de l'aide et du contrôle. Cette situation a été conceptualisée par les théories de la complexité, la philosophie, les théories systémiques. La double contrainte, le paradoxe, la communication paradoxale, les stratégies paradoxales² sont les concepts qui ont accompagné ma recherche et m'ont aidée à analyser les discours des éducateurs.

Partant de deux indices principaux, le « bricolage » et l'« incertitude », notions largement utilisées par les éducateurs eux-mêmes, j'ai tenté d'analyser les effets du paradoxe sur la pratique éducative. Les observations concrètes de pratiques, de discours et de résolutions paradoxales confirment la nécessité d'une réflexion approfondie pour les travailleurs sociaux risquant à tout moment d'être en faute vis-à-vis de la loi mais également afin d'enrichir la pensée philosophique inhérente à ce métier.

Le bricolage

L'indice principal de ma recherche a été la notion de « bricolage ». J'ai souvent entendu les éducateurs s'en plaindre, le dénoncer dans la pratique quotidienne, et lors d'un précédent colloque sur le thème des mineurs isolés étrangers. A travers l'investigation, j'ai découvert comment le « bricolage » pouvait être une entrée dans la recherche en sciences humaines³. Pourquoi les professionnels utilisent-ils de façon massive ce mot ? Il signifie clairement l'idée d'un travail réparateur, constructeur certes mais avec des moyens de fortune. Une bricole est une petite chose sans valeur... Le travail social serait-il, selon ce terme, une occupation futile, mal rétribuée et peu reconnue ? Faut-il lutter contre ce bricolage éducatif dans un sens, non productif, afin d'améliorer l'efficacité de l'action sociale ?

Dans la perspective de la

² Cf. : Bibliographie

³ Cf. : Références en bibliographie

« modernisation » de la loi⁴ qui encadre le social, le travail social est face à une demande pressante de démarche qualité. Dans cette démarche, les éducateurs n'ont d'autre choix que de regretter le bricolage qui leur est imposé par le manque de directives claires des autorités publiques. Ils sont à la recherche d'une commande simple et précise à appliquer avec des méthodes et démarches s'inscrivant dans un calendrier et qui répondrait également aux principes qui ont fondé le travail social (philosophie humaniste et solidaire au sein du paradigme de l'accompagnement). Le bricolage serait le symptôme de l'échec du travail social, surtout face aux missions d'accompagnement que portent les éducateurs, qui sont remises en cause par les politiques de contrôle des flux migratoires.

L'incertitude

La notion d'incertitude a été une seconde piste de réflexion. Les éducateurs avaient de grandes difficultés à supporter l'incertitude dans le travail auprès des mineurs isolés étrangers : « on ne sait pas leur âge, on ne connaît pas leur histoire, et surtout on ne sait pas s'ils vont être régularisés ». Comment gérer l'incertitude dans

⁴ J.O n° 2 du 3 janvier 2002, Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

1° Evaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ;

2° Protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ;

3° Actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ;

4° Actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ;

5° Actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ;

6° Actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique. Ces missions sont accomplies par des personnes physiques ou des institutions sociales et médico-sociales. »

l'éducation ? Rousseau⁵ a déjà abordé cette problématique, mais jusqu'à présent personne n'a réussi à la résoudre.

Le travail évaluable, la réussite mesurable entrent dans une conception du social palpable, prévisible, maîtrisable. Il faut des objectifs, des moyens et des solutions pour les atteindre. Dans le mouvement actuel qui présente les travailleurs sociaux comme des techniciens et les cadres sociaux éducatifs comme des ingénieurs, l'incertitude et le bricolage ne peuvent être vus autrement que comme des éléments nuisibles au bon fonctionnement de la machine sociale. Il existerait une hiérarchie : les scientifiques théoriciens, les ingénieurs techniciens et les exécutants bricoleurs. Ces derniers se sentant dévalorisés

Ces deux indices de recherche, le bricolage et l'incertitude, tant critiqués par l'équipe éducative, ont fait l'objet d'une analyse et d'une volonté de ma part de les réhabiliter comme constitutifs de social et de là, nécessaires au travail social.

Observations concrètes

Du point de vue strictement éducatif, les éducateurs doivent mettre en place avec les jeunes mineurs, sans discrimination de nationalité ou de situation administrative, un projet individualisé qui annonce, dans les grandes lignes, un projet de vie à long terme et dans le détail, les actions qui seront menées avec le jeune afin de construire ce projet. Mettre en place une scolarité adaptée au niveau et au projet (bien souvent professionnalisante quand la famille est défaillante et afin que le jeune ait une indépendance financière rapide), des actions en faveur de la connaissance de la société, des loisirs, de la socialisation.

Les obligations législatives de la loi du 2 janvier 2002 se heurtent aux spécificités du public et mettent en évidence plusieurs niveaux de paradoxe.

Le doute dans la relation éducative

Les mineurs isolés étrangers arrivent sans passé pour les éducateurs, la police les livre dans un accueil d'urgence pour mineurs, et personne ne sait rien d'eux, parfois jusqu'à leur nom, âge ou nationalité. L'incertitude est exacerbée avec ce public.

Le soupçon et le doute s'installent largement entre l'éducateur et le mineur isolé étranger qui peut à juste titre le considérer comme de la police ou comme un juge. Silences nombreux, bribes d'histoire burlesque et impossibles à concevoir... la relation est complexe à s'installer, surtout quand la barrière de la langue et des codes comportementaux différents s'immiscent entre les deux personnes. Sur ce sujet, il est intéressant de se référer au livre de Julien Bricaud⁶.

Il est impossible de nier le mensonge probant, de refuser aux éducateurs le doute et le soupçon qu'ils portent sur les jeunes. Le doute le plus récurrent est celui qui concerne l'âge des jeunes. Ils arrivent sans papiers, ou avec de faux papiers attestant d'un âge que les pouvoirs publics ont décidé de vérifier et parfois de contester par l'analyse osseuse. Dans le cadre de la vie quotidienne éducative, les blagues sont nombreuses sur l'âge réel des jeunes : « tu vas fêter tes 23 ans ? », « tu feras attention, car l'alcool est interdit au plus de 16 ans en France ». Cette ambiguïté que j'ai observée des deux côtés, chez les éducateurs et chez les jeunes a pour intérêt de désamorcer un mensonge sans avoir besoin d'en apporter la preuve. L'humour est une forme du bricolage éducatif.

Parfois, les éducateurs portent des jugements moins cléments, ils vont dénoncer les abus flagrants, ils se sentent manipulés, utilisés par les réseaux de passages clandestins, par les jeunes. Les jeunes issus d'une immigration économique sont moins reconnus que des jeunes exilés pour fuir les persécutions de la guerre. Mais ceux qui entrent dans la confiance, avouent un mensonge, une fausse

⁵ Rousseau, Jean Jacques (1762) *Emile ou de l'éducation*, Paris, Flammarion (1997).

⁶ Bricaud, Julien (2006) *Mineurs étrangers isolés, l'épreuve du soupçon*, Paris, Edition Vuibert.

date de naissance, un mandat familial, vont déclencher un surcroît de protection.

L'incertitude juridique

La contradiction des statuts (mineur/étranger) est portée à son paroxysme quand les jeunes approchent des 18 ans. Si l'éducateur n'a pas enclenché des démarches de régularisation, il sera clandestin, si il a fait des démarches, il n'y a aucune garantie qu'elles aboutissent positivement. L'incertitude est grande, l'éducateur œuvre à la réduire au maximum de ses capacités, de ses connaissances, de son autonomie d'action, et il en souffre.

Comment mettre en place un processus éducatif d'insertion, de scolarisation, de projet de vie sans la sécurité d'une future législation des jeunes ? Comment défendre une loi qui prône la qualité, l'évaluation de la réussite, le suivi à long terme, quand les mineurs isolés seront conviés à quitter le territoire ? Comment éviter de porter les illusions de jeunes étrangers dont l'avenir est incertain ? Les éducateurs sont au centre d'un dilemme, d'une contradiction, d'un paradoxe *qui est et qui n'est pas* de leur ressort. Il est bien naturel, que dans cette situation, ils réagissent : par la colère, par la désillusion, par l'abandon ou encore par des tentatives forcenées pour réussir à obtenir une régularisation. Ils sont au centre d'un conflit de loyauté : entre leurs convictions profondes et des lois qui changent leur mission (deviendront-ils des agents de la sécurité, du Ministère de l'Intérieur, de contrôle des flux migratoires ?) et face à des jeunes qui attendent beaucoup d'eux.

Face au paradoxe, les éducateurs doivent trouver un sens à leur action. Et *puisque on ne peut pas ne pas faire*, surtout en situation paradoxale où on doit faire et être d'accord avec deux éléments contradictoires et complémentaires, sous peine d'être insatisfait si l'on choisit un seul élément, les éducateurs doivent trouver de nouvelles solutions, des solutions elles-mêmes paradoxales.

La désobéissance civile incarnée par RESF (Réseau Education sans Frontière) fait le choix de ne pas solutionner ce paradoxe et

prend le risque d'être en situation illégale en cachant des enfants sans papiers⁷. Les éducateurs semi fonctionnaires ne s'engagent pas forcément dans le militantisme et sont contraints de respecter la loi. Ils choisissent des stratégies subtiles afin de respecter les lois et garder la face devant les jeunes étrangers.

La communication paradoxale en est un exemple. Elle m'a été révélée quand j'ai observé les éducateurs soutenir et critiquer la même mesure juridique, ils informent les jeunes d'une chose et du contraire de cette chose.

L'action paradoxale est incarnée à mon sens par le fait d'éduquer les jeunes à faire face en France à toutes les éventualités, notamment celle de devenir clandestin : donner les informations sur le fonctionnement des institutions françaises, le droit du travail, les adresses des associations militantes, afin de permettre aux jeunes, quelque soit l'issue des démarches juridiques, de survivre en France avec ou sans papiers, de maîtriser des outils de débrouille dans la clandestinité future.

Les obligations d'éducation des adolescents en foyer sous protection non pérenne (car limitée à la majorité ou aux 21 ans) sont détournées pour répondre à l'indécidable et à la recherche de sens : le non choix entre la loi et les valeurs humanistes de certains éducateurs.

Finalement les éducateurs appliquent avec zèle les obligations de la loi de 2002 : ils organisent des activités de socialisation pour favoriser une intégration rapide au mode de vie français dans sa globalité et notamment dans ses contradictions. Ainsi les jeunes étrangers doivent pouvoir faire face à un choix complexe (rester ou non en France dans la clandestinité ?) avec le maximum d'informations sur la réalité qui peut les attendre.

⁷ Article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « Toute personne qui aura, par aide directe ou indirecte, facilité ou tenté de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers, d'un étranger en France sera punie d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 30 000 euros ».

Le paradoxe inhérent au travail social et aux éducateurs

Je donnerai seulement sur ce point des pistes et des auteurs ayant travaillé sur ce thème. Le social est constamment ambivalent entre l'aide et le contrôle des populations « hors société » afin de les faire entrer dans la norme sociale. Cependant cette même norme sociale se construit en comparaison et opposition aux personnes considérées à une époque donnée comme symptôme du malaise de cette société⁸. Il est complexe de résoudre la contradiction de souhaiter une insertion « réussie » pour un jeune dans une société insatisfaisante.

L'éducateur doit aider l'autre à ne plus avoir besoin de lui, et disparaître à terme en tant qu'accompagnateur. C'est un principe philosophique particulier à l'éducation et développé dans les analyses du paradigme de l'accompagnement⁹. Le groupe professionnel que constituent les éducateurs en est imprégné. Les études d'Alain Vilbrod¹⁰ sur l'identité des éducateurs nous éclairent en bien des aspects : les profils sociologiques, loin d'être homogènes, offrent des points de convergence en terme de rapport à l'environnement notamment.

Conclusions partielles

L'analyse des stratégies paradoxales des éducateurs avec les mineurs isolés étrangers permet une réhabilitation du bricolage et de l'incertitude comme intrinsèques au travail éducatif et social.

Le bricolage peut être considéré en tant que moteur de changement et d'évolution. Ce serait alors le moyen d'une lutte, un outil d'autonomie et d'innovation à adopter pour

maîtriser le phénomène social dont fait partie intégrante la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Comprendre, expliquer, prévoir, prévenir, anticiper le social sont des volontés pour nier l'essence même de ce social et de tout ce qu'il contient d'humain : il est magmatique, incertain et paradoxal.

Peut être faut-il trouver le sens du travail social dans ce bricolage tant décrié. Dans une vision incertaine du social, où « c'est sur fond d'indécidable que nous décidons et d'imprévisible que nous tentons de prévoir¹¹ », le bricolage des éducateurs n'est pas le symptôme de l'échec mais celui de la bonne santé de la profession, qui, active, tâtonne dans l'indécidable et donne du sens au social. Le problème n'est pas de considérer le bricolage éducatif comme comportement « irrationnel » préjudiciable au système social mais de l'accepter comme seule et unique réponse « logique » à la contradiction et à l'incertitude.

Il est difficile de travailler dans l'incertitude, dans un contexte incertain, les théories de la complexité analysent le social et le travail qui en découle comme indécidables et incertains. « Il est parfois plus simple d'admettre que les choses sont compliquées, que de s'acharner à les simplifier à tout prix » nous dit Yves Barel. La complexité du social vient de sa constitution même : un va-et-vient incessant entre le tout et les parties au sein de l'incertitude humaine. Ni l'Etat, ni l'éducateur, ni l'usager ne décident, ils décident tous dans une articulation complexe des besoins, demandes, possibilités et contraintes, singulières et générales. Le travail dans l'incertitude est donc un poids obligatoire pour les éducateurs mais également leur espace de liberté.

Les stratégies doubles sont « des stratégies reposant sur l'intériorisation par tel ou tel acteur, de conflits et de contradictions sociales : un acteur veut à la fois une chose et son contraire. Non parce qu'il est fou ou incohérent, mais parce que cette stratégie est la

⁸ Declerck, Patrick (2005) *Les naufragés*, Paris, Edition Pocket, (Collection Terres Humaines).

⁹ Beauvais, Martine (2003) *Interroger et modéliser les interventions de formation en situations complexes*, Grand Atelier MCX, Lille, 18 et 19 septembre 2003 - La formation au défi de la Complexité, Texte de communication

¹⁰ Vilbrod, Alain (sous la dir.) (2003) *L'identité incertaine des travailleurs sociaux*, Paris, Edition L'Harmattan, (Collection le travail social).

Vilbrod, Alain (1998) *Devenir éducateur, une affaire de famille*, Edition L'Harmattan, (Collection Logiques Sociales).

¹¹ Lerbet-Sereni, Frédérique, *La relation pédagogique : éclairage systémique et travail des paradoxes*, projet de l'Atelier MCX 6 « Science de l'éducation et complexité ».

réponse logique à une situation elle-même conflictuelle ou contradictoire » (Yves Barel). Dans la situation singulière de la prise en charge des mineurs isolés, le travail éducatif est spécialement contradictoire et dans un contexte particulièrement incertain et indécidable administrativement (cumulé à la nouveauté du public et à la variété des profils des mineurs isolés).

Afin de sauver la profession de cette désillusion, il serait peut-être judicieux de redonner au social son statut inclassifiable, impénétrable et inexplicable donc modifiable à travers des bricolages de toutes sortes que d'autres appelleront des stratégies doubles ou paradoxales.

Là, tient toute la difficulté : œuvrer dans un monde incertain avec pour outil de maîtrise de l'aléatoire, les techniques et les méthodes de la profession (savoirs disciplinaires et pédagogiques enseignés dans les IRTS) et ce, dans l'illusion d'un social classifiable, pénétrable, explicable et donc modifiable (la critique de la formation des éducateurs est un autre débat).

Le bricolage n'est pas une notion nouvelle, elle a déjà été introduite par Claude Lévi-Strauss : le bricolage est inhérent à toutes les activités de recherche, les hommes de sciences sont donc tous des bricoleurs. Dès qu'il n'y a pas application de lois scientifiques, il y a bricolage, et cela est d'autant plus valable pour les sciences humaines. Ce bricolage ou stratégie paradoxale est une invention de réponses pédagogiques, éducatives et dans notre cas, administratives, à la contradiction, pour pallier l'application de modèles ou de non modèles qui ne pourront en aucun cas être ajustables à une situation aussi délicate et singulière que celle des mineurs étrangers. Le bricolage serait donc le seul outil (aussi critiquable, incertain et médiocre qu'il puisse être) pour construire l'évolution et le changement social. L'éducateur ne peut pas ne pas agir, il affronte l'impossible, s'attaque aux problèmes insolubles, il n'a pas le choix, et même si son bricolage n'est pas une réponse parfaite, et peut être vu « comme une

reproduction du problème et non une production de solution : il est urgent de ne rien décider tout de suite, pour pouvoir [peut être] décider un jour » (Yves Barel).

Cette réflexion ne peut se clore qu'avec le vers d'Antonio Machado, poète espagnol : « *caminante, se hace camino al andar* » que certains traduiront par « voyageur, le chemin naît de ta marche » auquel je préférerais, pour illustrer notre thématique : « voyageur, le chemin se construit dans l'errance ». Notre voyageur est bien évidemment l'éducateur, en quête de sens et d'identité pour lui-même à travers le défi imposé par les jeunes étrangers clandestins.

Sarah PLACÉ

Bibliographie

- Barel, Yves (1988) Du bon usage du paradoxe dans la pensée et la pratique sociale, *Pratiques de formation, analyses*, n° 16.
- Barel, Yves (1989) *Le paradoxe et le système*, PUG.
- Cadet, B. ; Grenier, C. ; Smida, A. (2003) *Les décisions sous contraintes, une approche pluridisciplinaire*, Université de Caen, PUC.
- Dartiguenave, Jean-Yves ; Garnier, Jean-François (sous la dir.) (1998) *Travail Social, la reconquête d'un sens*, Paris, l'Harmattan.
- Javeau, Claude (2004) *Le bricolage du social*, Un traité de sociologie, PUF.
- Lassaire, Jean-Paul (2004) *Les théories métisses des éducateurs : savoirs professionnels et représentations*, Paris, Edition L'Harmattan, (Collection Paradoxe de l'ordinaire).
- Le Moigne, J.-L. (1999) *La Modélisation des systèmes complexes*, Paris, Dunod.
- Le Gall, D. ; Martin, C. (1985) *Pas de social sans bricolage*, Bourges, Centre de recherche sur le travail social.

Levi Strauss, Claude (1962) *La pensée sauvage*, Paris, Edition Pocket (1997).

Morin, E. ; Motta, R. ; Ciurana, E.-R. (2003) *Eduquer pour l'ère planétaire, La pensée complexe comme méthode d'apprentissage dans l'erreur et l'incertitude humaine*, Paris, Edition Balland.

Watzlawick, P. ; Weakland, J. ; Fisch, R. (1975) *Changements, paradoxes et psychothérapie*, Paris, Editions du Seuil, (Collection Essais).

Watzlawick, P. (1976) *La réalité de la réalité, confusion, désinformation, communication*, Paris, Edition du Seuil.

La atención a los menores extranjeros no acompañados en el país Vasco : modelos de intervención y luces y sombras del sistema de acogida

María Luisa Setién & Fermín Barceló

En los últimos nueve años, el sistema de acogida de menores del País Vasco ha atendido a cerca de 3 000 menores inmigrantes no acompañados. Anteriormente, no existían extranjeros menores acogidos. Este cambio en los servicios de protección de menores ha generado la necesidad de hacer frente a los retos suscitados por la presencia de estos jóvenes inmigrantes, adaptándose a los nuevos problemas y desarrollando nuevos modelos de intervención para abordarlos.

Introducción

A 31 de diciembre de 2006, había 324 menores inmigrantes acogidos en los centros del País Vasco, además de 58 en recursos de emancipación. Ante esta realidad, la comunicación que presentamos trata de responder a cuatro tipo de cuestiones :

¿Cómo se ha adaptado el sistema de acogida de los menores extranjeros no acompañados en el País Vasco?

¿Qué modelos de intervención se han desarrollado para la atención a los menores extranjeros?

¿Qué limitaciones y aspectos críticos presenta el sistema de acogida de menores inmigrantes no acompañados?

¿Qué buenas prácticas se han desarrollado que pueden servir de ejemplo para todo el sistema de protección y compartirse y difundirse en Europa?

Los menores no acompañados, la evolución de su perfil y del sistema de acogida

Aunque este grupo representa un pequeño porcentaje del total de inmigrantes, se trata de un colectivo de una gran vulnerabilidad y con unas características específicas de análisis. Es por esto, que merecen especial atención y un estudio en profundidad de su realidad concreta. Entre los países europeos, España es el que mayor número de menores extranjeros no acompañados acoge – 6 329 en 2002, de un total de

34 137 en los países europeos¹. Esto se debe, en parte, a la proximidad de España con Marruecos (país del que proceden la mayoría de menores extranjeros acogidos en España). Por ello, es fundamental el análisis de la situación de los menores extranjeros no acompañados en España con el fin de conocer mejor esta realidad².

El País Vasco no es ajeno a la recepción de inmigrantes menores no acompañados. En realidad, su presencia es comparativamente mayor que en otras comunidades autónomas donde se considera que la recepción de estos menores es muy alta, como Andalucía o Canarias. Así, por ejemplo, en la provincia de Bizkaia, en febrero de 2006 se contabilizaron 1,58 menores extranjeros no acompañados por cada 10 000 habitantes, frente a 0,89 en Andalucía (Ararteko, 2006 : 464). Entre las características a mencionar en relación con la presencia de estos menores, destacan las siguientes :

- Incremento constante del número de menores extranjeros no acompañados en el sistema de acogida. En sólo un año ha crecido un 23,5 % el número de nuevos menores acogidos en el País Vasco, pasando de 543 en 2005 a 671 en

2006. A lo largo del año 2006 habían pasado por los centros de acogida 839 menores y a 31 de diciembre del mismo año 324 chicos residían en estos centros (Ararteko, 2006).

- Diversificación del origen de los menores. Hasta 2003-2004 el 90 % provenía de Marruecos y el resto venía de otros países magrebíes como Argelia, con una minoría de chicos del este de Europa, especialmente Rumania (Setién y Berganza, 2005). En 2006, siendo mayoría los marroquíes con un 84 %, se están incrementando los menores de Africa subsahariana, que ya constituyen el 9 %. Un 7 % procede del este de Europa o de Sudamérica (Ararteko, 2006).

- Tendencia a una mayor juventud entre los menores que llegan a los centros de acogida. En 2003 en el País Vasco, su edad media era de 16,5 años (Berganza, 2003). En 2006 la media de edad había descendido a 15 años (Ararteko, 2006).

- Cambios en el proyecto migratorio de los menores. Se ha pasado de una emigración de “cuasi adultos”, con un proyecto migratorio claro, para trabajar, mejorar sus condiciones de vida y ayudar a la familia de origen, a una emigración de “adolescentes”, sin proyecto definido.

- Aumento de la permanencia en los centros de acogida. Siempre ha sido una constante la alta movilidad de los menores extranjeros que ingresaban en los centros de acogida, pero cuya permanencia en los mismos era por períodos muy reducidos. Las tasas de abandono eran muy elevadas. En 2002 en Bizkaia, el 40 % de los chicos de nuevo ingreso no superaba los 6 días de estancia y un 28 % no pasaba más de un mes. Solamente un 14 % permanecía en los centros más de tres

¹ Proyecto CON RED (2005: 52)

² Esta necesidad ha sido percibida por las personas dedicadas a la investigación social, que han ido desarrollando en estos últimos años diversos estudios, contribuyendo así, a un mayor conocimiento de este fenómeno. En España, merece la pena resaltar los siguientes estudios: Bermúdez (2004), Comas (2001), Rognoni (2001), Capdevila y Ferrer (2003, 2004), Pérez Crespo (2000), Giménez y Suárez (2001), Suárez (2004), Castillo y Angurel (2004), Jiménez (2003), Defensor del Pueblo de Andalucía (2003), Ararteko (2001, 2002, 2005, 2006), Berganza (2003), Setién y Berganza (2005 y 2006), Checa y otros (2006), Díaz (2001), Oliván (2004), Save the Children (2003), Masón (2003), Lázaro (2002), Elías (2002), Proyecto CON RED (2005), Ramírez y Jiménez (2005) y Konrad y Santoja (2005).

meses (Berganza, 2003). Sin embargo, en 2006, únicamente se produce un 20 % de abandonos voluntarios (Ararteko, 2006).

Estos cambios en las características y en los perfiles de los menores, tiene consecuencias en el sistema de acogida, como son :

saturación del sistema de centros de acogida, que requieren una constante readaptación, apertura de nuevos centros y aumento de recursos económicos y humanos;

necesidad de búsqueda de plazas en el sistema público de educación para los menores de 16 años, edad de finalización de la escolaridad obligatoria;

aumento de la tramitación de tutelas y de solicitudes de permisos de residencia : a modo de ejemplo, en 2005 y sólo teniendo en cuenta el territorio de Gipuzkoa, se tramitaron 53 tutelas provisionales, y un año después, en 2006, se pasa a 112 (Ararteko, 2006);

incremento constante de la demanda para acudir a clases de castellano y a los programas de capacitación profesional; requerimientos al sistema de salud

público para realizar las pruebas de determinación de la edad de los menores; presión para desarrollar programas de emancipación, con acompañamiento después de la mayoría de edad, hasta lograr una autonomía económica y personal;

aumento de las demandas de repatriación para reagrupación familiar, especialmente de los más jóvenes.

Modelos de intervención con los menores inmigrantes no acompañados

En la intervención con menores extranjeros hay que partir de las especificidades que presenta este colectivo :son menores y por lo tanto diferentes de los extranjeros adultos, pero igualmente son inmigrantes, lo que les hace poseer también ciertas especificidades con respecto a los menores autóctonos. Para establecer los modelos de intervención, se ha realizado un análisis de los centros del País Vasco, en el que se han tenido en cuenta diez variables agrupadas en torno a las siguientes tres categorías :

a) Características de los centros	
1. Tamaño del centro	Grandes (con 20-30 y más menores); pequeños (pisos hasta 10)
2. Especificidad	Sólo para menores extranjeros; recurso mixto
3. Lugar de ubicación	En la ciudad; en lugares aislados de los alrededores
b) Funcionamiento de los centros	
4. Personal de seguridad	Si, de empresa externa; sin personal de seguridad
5. Horario de apertura	Todo el día abierto; abierto sólo por la noche
6. Tipo de gestión	Gestión de la administración; convenio con instituciones privadas
c) Modos de intervención	
7. Especialización en las fases del proceso de los menores	Centros de primera acogida; centros de acogida; hogar definitivo
8. Diversidad de los equipos educativos	En función del sexo, procedencia, idioma o perfil profesional
9. Diversificación de los recursos	Solo centros residenciales (uno o varios tipos), familias de acogida...
10. Recursos tras la mayoría de edad	Recursos para finalizar el proceso de autonomía, tras cumplir 18 años

La combinación de las variables apuntadas permite detectar diferentes modelos de intervención. En el País Vasco, de nuestro análisis de la realidad y de las diversas investigaciones realizadas, hemos podido establecer la existencia de tres modelos distintos :

Modelo diversificado de intervención social.

Se caracteriza por una diversificación de los recursos y los modos de intervención social con el colectivo de menores extranjeros. Está más presente en la provincia de Bizkaia y corresponde a un territorio en el que ha crecido notablemente el número de inmigrantes acogidos, por lo que se han creado nuevos centros y hogares para acoger exclusivamente a los chicos extranjeros tutelados. Se apuesta por separar la primera acogida de los recursos convivenciales más estables. Por lo tanto, el menor comienza su proceso residiendo en un centro de primera acogida, mientras se tramita su documentación, se intenta localizar a su familia, etc. Este centro y el de media estancia son de tamaño grande y se ubican en municipios de los alrededores de las ciudades. Además, cuentan con personal de seguridad, mientras que los hogares más pequeños no lo tienen y están situados en la ciudad.

En este modelo se opta por una gestión mixta. Los centros de primera acogida y media estancia, así como los servicios de documentación, tiempo libre, etc., son financiados por la administración pública y gestionados por asociaciones privadas por medio de convenios. También la red de pisos creados para los mayores de edad es de gestión privada sin ánimo de lucro. Por su parte, los hogares pequeños son directamente llevados por la administración pública.

Además de este desarrollo, la administración ha ido conveniando con asociaciones la realización de actividades de tiempo libre, o la tramitación de la documentación. Por tanto, el cubrir estas necesidades no siempre se encuentra en manos del personal de los centros residenciales, sino que hay diferentes agentes implicados. Otro aspecto en el que destaca este modelo es en la diversidad de los equipos educativos. Todos son mixtos, compuestos por mujeres y hombres, y con personas provenientes de la cultura de los menores y que dominan la lengua árabe.

Por último, en este modelo se ha apostado por la existencia de una red de pisos para los jóvenes que alcanzan la mayoría de edad y presentan buen comportamiento. Dentro de estos recursos hay gran variedad de posibilidades, desde pisos de alta exigencia (24 horas con educadores), hasta pisos que los menores alquilan y que son visitados de vez en cuando por un educador.

Modelo focalizado de intervención social.

Se caracteriza por un tipo de intervención unificado y focalizado en torno a un único centro y a unas actuaciones similares para todos. Está más presente en la provincia de Álava. Esta escasa diversificación tal vez tenga su origen en el hecho de que se desarrolla en una realidad con pocos menores extranjeros tutelados.

El centro está destinado sólo a jóvenes extranjeros y es de tamaño mediano, se sitúa en la ciudad y cuenta con personal de seguridad. También existe la posibilidad de acceder a habitaciones en un albergue municipal, lo que por una parte permite aliviar al centro en caso de saturación y por otra da

la posibilidad de diferenciar ligeramente las fases de los jóvenes. Así, los que acceden al albergue suelen ser aquellos que se encuentran más cercanos a los 18 años, con más posibilidad de emancipación, que no presentan problemas de convivencia u otros. Tras los 18 años acceden a las ayudas y servicios normalizados, no existiendo ningún recurso específico para este colectivo.

Otra característica a destacar es que el centro sólo abre por las noches, por lo que los menores deben de permanecer fuera el resto del tiempo. Acuden a comer a un restaurante y el resto del día, o están participando en cursos de formación o están en la calle. En cuanto a la diversidad en los equipos educativos, destaca la no contratación de mujeres para realizar la labor de educadora. Se cuenta en el equipo con personas de diferente perfil profesional y que provienen de la cultura de los menores y dominan su idioma. Por último, en cuanto a la gestión, es privada por medio de convenio.

Respecto a la diversificación de recursos, aunque no es lo más usual, se realizan diversas experiencias de incorporación de menores a la red de hogares funcionales normalizadas, es decir, a la diseñada para autóctonos, así como acogimientos familiares, bien por parte de familias extensas residiendo cerca, o bien familias “ajenas” a los jóvenes pero que se ofrecen a realizar esta acogida.

Modelo de transición hacia la diversificación de la intervención social.

El tercer modelo, desarrollado en la provincia de Gipuzkoa, parte de una realidad intermedia en cuanto a la intervención con menores extranjeros no acompañados entre el primero,

diversificado, y el segundo modelo, focalizado. También en este caso se ha optado por recursos específicos para jóvenes inmigrantes. Existe una diferenciación clara entre los dos centros existentes, uno está dedicado a la primera acogida, el otro a la residencia más estable. Ambos son de tamaño pequeño, aunque en el de primera acogida pueden darse situaciones de saturación, mientras que en el otro, no se permite que residan más jóvenes que los admitidos por su capacidad. El primer centro al que acuden los menores está situado en una zona residencial y cuenta con personal de seguridad. El otro centro, sin personal de seguridad, se ubica en un barrio periférico que tiene facilidad de acceso a recursos comunitarios y al transporte público. Ambos están abiertos durante todo el día, aunque se potencia que los menores realicen diversas actividades, en el de primera acogida de castellanización y en el de residencia más estable, de formación con vistas a una posterior incorporación laboral.

La gestión es privada. Ambos centros son gestionados por una única entidad privada, por medio de convenios establecidos con la administración pública. En el equipo educativo existe diversidad de sexos y de formaciones, pero no así de procedencia ni de idiomas.

Limitaciones y aspectos críticos

Desde una perspectiva de garantía de los derechos de estos menores y de exigencia a las administraciones competentes –teniendo en cuenta las visitas efectuadas a los centros de acogida, los menores entrevistados, el análisis de datos y expedientes, la experiencia y seguimiento de una década-, podemos destacar, al menos, estos diez aspectos críticos, con graves consecuencias.

La ausencia de criterios comunes en la atención y protección a estos menores y la falta de coordinación entre las diferentes instituciones, lo que provoca flujos de menores de un lugar a otro en función de la respuesta que obtienen, o que esperan obtener, aquí o allá.

Es evidente que esta realidad desborda la capacidad de respuesta de cada territorio, de cada Comunidad o Región, o incluso de cada Estado. Exige marcos de actuación comunes y acciones coordinadas entre las administraciones competentes. Exigiría también, seguramente, una política común europea, o al menos unos criterios básicos comunes que se cumplieran en la práctica. De lo contrario, seguirán produciéndose los flujos señalados. En nuestro caso, por ejemplo, es muy frecuente que los menores lleguen desde otras comunidades, como Cataluña. Pero también ha sucedido que, en determinados momentos, se hayan desplazado de nuestra Comunidad a otra, como Asturias. Puede tratarse a veces de desplazamientos directamente inducidos (aunque resulte difícil de demostrar) pero ni siquiera esto es necesario: basta con que se extienda el rumor de que en tal lugar, en determinado momento, hay mejores condiciones o mejores expectativas, para que algunos menores opten por desplazarse hacia allí; o que se extienda el rumor de que aquí se van a ejecutar órdenes de repatriación, para que algunos menores marchen a probar mejor suerte en otros lugares, por si acaso.

Las limitaciones y condiciones de los recursos residenciales destinados a estos menores, especialmente en cuanto al número de plazas disponibles, lo que hace que los centros de acogida estén muy frecuentemente desbordados.

En los últimos tiempos, podríamos decir, que **los recursos de primera**

acogida o de urgencia han estado permanentemente desbordados. Este dato, en sí mismo, constituye ya una importante fuente de tensiones y contribuye a generar situaciones conflictivas.

Las limitaciones de los recursos, sin embargo, no se refieren solamente a su capacidad. Abarcan otras cuestiones: su tamaño (algunos acogen un elevado número de menores), su ubicación (a veces, apartada de un entorno que facilite su integración), la falta de locales esenciales para poder llevar a cabo determinadas actividades, el reducido espacio de uso individual de que disponen...

También habría que cuestionar una característica de estos recursos poco debatida: casi todos los centros o recursos residenciales que atienden a menores extranjeros no acompañados son sólo para ellos; no centros u hogares compartidos con adolescentes autóctonos, salvo en casos excepcionales. Tampoco se han desarrollado vías alternativas a la acogida residencial, como puede ser la acogida familiar.

Cuestiones ligadas a la **gestión de los recursos** y a la **situación laboral** (ratios, formación, experiencia, bajas, condiciones laborales...) **de los/as profesionales** que trabajan en ellos, la mayoría contratados por las propias asociaciones que dirigen los centros. (Téngase en cuenta que prácticamente la totalidad de los centros de acogida son gestionados por diferentes asociaciones, en convenio con la Administración).

Desde la perspectiva que aquí interesa –garantizar una respuesta adecuada a los menores– estas cuestiones, junto con otras que tienen que ver con la propia dificultad y el desgaste que supone el trabajo directo con adolescentes, están incidiendo en las bajas laborales, cambios

frecuentes en los componentes de los equipos, malestar... En algún caso, este malestar ha llegado hasta tal extremo que ha obligado al cierre de los centros o a la renuncia del convenio, por parte de alguna asociación.

Los **retrasos y dificultades** en los procedimientos que facilitarían la integración, especialmente **en la tramitación de los permisos de residencia y de trabajo** que, con frecuencia, se dilata durante varios años.

Los datos obtenidos a partir del análisis de una muestra de 78 expedientes no dejan lugar a duda: el tiempo medio para lograr un permiso de residencia, por ejemplo, va desde los 7 meses en Álava hasta los casi 2 años en Gipuzkoa³. La ley prevé que la autorización de residencia para estos menores se obtenga en el plazo de 9 meses.

Dificultades en la escolarización y respuesta educativa a las necesidades lingüísticas y de cualificación profesional de estos menores.

Por deficiencia en la propia escolarización en origen, por incorporación tardía al curso escolar, por falta de destrezas básicas en las lenguas de comunicación habituales en el país de acogida... El sistema educativo, con frecuencia, no se implica en la escolarización de estos menores o no tiene respuestas adecuadas a sus necesidades de formación.

Las limitaciones existentes en cuanto a las **posibilidades de emancipación al llegar a los 18 años**, especialmente en cuanto al alojamiento y al trabajo.

Buena parte de los menores acogidos llegan a los 18 años sin haber logrado su regularización y, por tanto, sin posibilidades de trabajar y hacer una vida independiente. Existen algunos recursos (normalmente pisos con una cierta tutela) destinados a favorecer la emancipación de estos jóvenes, pero resultan insuficientes. Esta cuestión, no obstante, se abordará más tarde como un ejemplo de buena práctica.

El incremento que se está dando de menores extranjeros infractores en centros de internamiento.

En los últimos años, uno de cada 3 internamientos cautelares y 3 de cada 10 de las medidas de internamiento impuestas por los juzgados de menores correspondieron a menores extranjeros. Este dato, en sí mismo, constituye un elemento de preocupación, un indicador de que algo está fallando. Habría, pues, que analizar las causas de que la proporción sea tan elevada y, además, creciente.

La posibilidad de que existan entre nosotros menores extranjeros desprotegidos, no atendidos por ninguna institución.

De acuerdo con las informaciones recabadas, se apuntan tres grupos que podrían estar en esa situación y que exigirían una mayor investigación:

- chicas captadas por redes de prostitución;
- menores extranjeros que viven en la calle, frecuentemente del trapicheo;
- menores que provienen de países en guerra o situaciones de persecución (y que, por tanto, tendrían derecho al refugio o asilo).

Insuficiencias en las prestaciones sanitarias y en garantizar el derecho a la salud, especialmente ante **consumos**

³ Todos los plazos se cuentan a partir de la fecha de acogida (normalmente, la fecha real de ingreso en el centro de acogida).

problemáticos de drogas o casos de enfermedad mental.

En la CAPV carecemos de recursos específicos de respuesta a algunos de estos problemas. En otros casos, la respuesta es claramente insuficiente.

La **imagen social** que, en ocasiones, se transmite o refuerza respecto a este grupo de menores, como si se tratase de un colectivo homogéneo y especialmente conflictivo. Esto es apreciable en las noticias que suelen aparecer en los medios de comunicación y está teniendo consecuencias muy negativas, como el rechazo vecinal a la creación de nuevos centros de acogida en su entorno.

A la vista de estos problemas, podríamos destacar algunas cuestiones que exigirían una mayor reflexión. Por ejemplo :

- La necesidad de lograr una mayor implicación social e institucional. Es preciso que estos menores se integren en las redes sociales y en los recursos existentes. El contacto y el conocimiento mutuo entre todas las personas que componen nuestra sociedad es fundamental a fin de evitar prejuicios y ofrecer oportunidades como las que implica la incorporación a una red social y el acceso a recursos de formación y empleo.

- La adecuación de los actuales recursos en función del previsible incremento de menores extranjeros, sus perfiles y necesidades: si hay que separar primera acogida de residencia estable, qué modelo es más conveniente, si son necesarios recursos específicos para jóvenes con graves problemas de conducta, el tamaño de los recursos...

- La conveniencia o inconveniencia de que los recursos para menores sean específicos o bien que se integren en los recursos existentes, ordinarios, normalizados.

- La necesidad de una coordinación territorial tanto en cuanto al modelo, como a la capacidad de acogida de los recursos...

Buenas prácticas

Desde una perspectiva eminentemente práctica (difundir actuaciones que han obtenido buenos resultados), señalamos aquí algunas buenas prácticas observadas durante estos años.

Recursos que facilitan la emancipación.

Básicamente, pisos alquilados en los que conviven 4 ó 5 jóvenes extranjeros que han cumplido ya los 18 años, pero que aún no son autónomos y requieren de cierto apoyo o seguimiento. En nuestro caso, las tres administraciones concernidas han desarrollado alguno de estos recursos, pero donde han alcanzado un mayor desarrollo es en Bizkaia (más de 20 pisos y más de 100 jóvenes atendidos).

El éxito alcanzado es notable: la mayoría de estos jóvenes logran su plena autonomía en un plazo corto (en torno a un año). La otra cara de la moneda es que no todos los menores acogidos que llegan a los 18 años pueden acceder a estos pisos (se exigen una serie de criterios para poder acceder a ellos). Además, las administraciones recelan de que estos recursos (si no existen en otros lugares) se conviertan en un nuevo factor de atracción (“efecto llamada”).

Trabajar la integración en el entorno social. Combatir el rechazo social.

La difusión de una imagen social de “menores conflictivos” ha favorecido que algunas personas, de forma organizada, se hayan opuesto a la creación de nuevos centros en su ciudad o en su barrio.

Muchas veces, consiguiendo que, efectivamente, el centro no llegue a abrirse. La experiencia nos muestra que existen factores que facilitan o dificultan este tipo de rechazos :

- el modo y el momento en que se de la información sobre el nuevo recurso;
- la posición activa que adopten las autoridades (especialmente las autoridades locales);
- la complicidad del movimiento asociativo de implantación local (asociaciones juveniles, organizaciones no gubernamentales, órganos de participación...);
- la colaboración de los medios de comunicación...

Algunos de estos factores resultan muy útiles no sólo para evitar rechazos sino para favorecer la integración en el entorno.

Formación y acceso al trabajo en un tiempo razonable.

La mayoría de los menores extranjeros acogidos tienen muy claro su objetivo : empezar a trabajar cuanto antes (casi siempre, para ganar un dinero que ayude a su familia en el origen). Y saben o descubren que para eso necesitan papeles, cierto conocimiento del idioma, cierta formación...

La experiencia nos muestra que cuando el proceso no se dilata durante años (logran la documentación; alcanzan los conocimientos necesarios...), el grado de éxito o de integración social de estos menores es muy alto: tienen una gran motivación por aprender; tienen ofertas de trabajo; la valoración del profesorado o de los empresarios es muy positiva...

Por el contrario, si los procesos se dilatan o no llegan a término, existe un riesgo claro de desesperación o de tener que recurrir a la delincuencia o a la ilegalidad.

Incorporación de personas de su propia cultura en los equipos de atención.

Buena parte de los equipos profesionales de los centros han ido incorporando (como educadores, vigilantes, animadores, intérpretes...) personas con dominio del árabe, originarios del Magreb... Esto facilita la comunicación (al menos, en los primeros momentos, cuando desconocen la lengua del lugar de acogida) y, en ocasiones, refuerza la confianza.

Protocolos de intervención entre diferentes agentes.

En ocasiones (a veces en respuesta o para evitar situaciones problemáticas), se han elaborado, de forma conjunta, protocolos de actuación que buscan una acción coordinada o con criterios similares entre diferentes agentes : policías, fiscales, entidades de protección, equipos médicos de determinación de la edad...

Hogares integrales y normalizados.

Aunque el modelo mayoritario es el de un centro de cierto tamaño y sólo para menores extranjeros no acompañados, existen experiencias de otros centros más normalizados, como los hogares mixtos, integrados en una comunidad de vecinos.

Todo apunta a que la convivencia en estos centros es mucho mejor y son mayores sus posibilidades de integración.

En esta misma línea se podrían citar también algunas otras iniciativas (de escolarización; de participación en grupos culturales o deportivos; de organización de actividades de sensibilización social; de colaboración con las comunidades adultas del mismo origen asentadas en la región...) pero con resultados muy desiguales.

Para concluir, señalaremos que la realidad de los centros de menores en el País Vasco está siendo muy cambiante, a medida que aumenta el número de jóvenes que van siendo atendidos y, además, la situación en que se encuentra cada centro es muy dependiente del contexto en el que se ubica. Por ello, nos ha parecido mejor, en lugar de centrarnos en casos y ejemplos concretos que varían a veces de un mes a otro, mostrar los problemas básicos del sistema de acogida, así como las buenas prácticas que se han ido generando, dado que son aspectos que se mantienen y que, además, pueden ser generalizados y trasladados de unos lugares a otros.

Fermín BARCELO
Responsable del área del menor
Institución del Ararteko
(Ombudsman del País Vasco)
f-barcelo@ararteko.net

Maria Luisa SETIEN
Responsable del Equipo de
Investigación en Migraciones
Internacionales
Universidad de Deusto. Bilbao
mlsetien@soc.deusto.es

Bibliografía :

ACNUR (1994) “*Los niños refugiados. Directrices sobre protección y cuidado*”, Ginebra, ACNUR.
Ararteko/Defensor del Pueblo del País Vasco (2006) “*nforme 2006*”.
www.ararteko.es

Ararteko (2005) “*Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*”, Ararteko, Vitoria.

Ararteko/Defensor del Pueblo del País Vasco (2001 y 2002) *Informe al Parlamento*
www.ararteko.es

Berganza, Isabel (2003) *Los menores extranjeros no acompañados en Bizkaia. Situación actual y propuestas de mejora*, Bilbao, Universidad de Deusto. (Tesis de fin de carrera. Dir. María Luisa Setién).

Bermúdez González, María del Mar (2004) *Los MINA: niños de la calle en la España del siglo XXI*, Madrid, Témpora.

Bermúdez González, María del Mar (2004) ‘The “Mofetas”: Homeless Immigrant Children in Spain: The Street as the End of a Dream’, in Entzinger, Martiniello and Wihtol de Wenden (ed), *Migration between states and markets*, Ed. Ashgate.

Capdevila, Manel y Ferrer, Marta (2004) Estudio sobre los menores extranjeros que llegan solos a Cataluña, *Migraciones*, Universidad Pontificia de Comillas, 16, pp. 121-156.

Capdevila, Manel y Ferrer, Marta (2003) *Los menores extranjeros indocumentados no acompañados (MEINA)*, Barcelona, Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Generalitat de Cataluña.

Castillo Godoy, Renata y Angurel Lambán, M^a José (2004) *El menor inmigrante no acompañado acogido en centros tutelados y en edad laboral en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Ed. Témpora.

Checa, F., Arjona, A. y Checa J.C. (eds.) (2006) *Menores tras la frontera: otra inmigración que aguarda*, Barcelona, Icaria.

Comas, Marta (coord.) (2001) L’atenció als menors immigrants no acompanyats a Catalunya. Anàlisi de la realitat i propostes d’actuació. *Finestra oberta*, n° 19, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

Defensor del Menor de Andalucía (2003) *Informe especial al Parlamento. Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los centros de protección de menores*, Defensor del Pueblo andaluz. www.defensor-and.es

Díaz Aguilera, Juan (2001) *Miradas sobre el menor. Para sacar al menor del anonimato y la exclusión. Situación de los menores extranjeros en la Región de Murcia*, Congreso de Servicios Sociales de Atención Primaria, Murcia 28-29 noviembre.

Elías Méndez, Cristina (2002) *La protección del menor inmigrante desde una perspectiva constitucional*, Valencia, Tirant lo blanch.

Étiemble, Angélica (2004) *Quelle protection pour les mineurs isolés en France?*, *Hommes et migrations*, n° 1251, Septembre-Octobre, pp. 9-22.

Giménez, Carlos y Suárez, Liliana (Coords.) (2001) *Menores no acompañados que han entrado en territorio español sin representación legal*, Madrid, IMSERSO/UAM.

Jiménez Álvarez, Mercedes (2003) *Buscarse la vida. Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía*, Madrid, Cuadernos Fundación Santa María n° 3.

Konrad Torralba, Marc y Santonja Pérez, Vicenta (2005) *Menores migrantes. De los puntos cardinales a la rosa de los vientos*, Valencia, Promolibro.

Lázaro González, Isabel (2002) *Los menores en el Derecho español*, Madrid, Tecnos.

Mason Ani (Fundación Save the Children) (2003) *Menores extranjeros no acompañados*. Conferencia de Infancia "Propuestas para una estrategia de protección social a la infancia", Santander, 28 y 29 abril 2003

Oliván Gonzalvo, G. (2004) *Menores extranjeros en el sistema de protección de la Comunidad de Aragón (España)*, *An Pediatric (Barc)*, 601 (1), pp. 35-41.

Pérez Crespo, M^a Jesús (2000) *Los adolescentes extranjeros no acompañados y su presencia en la Comunidad Autónoma de Madrid*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia/ Universidad Autónoma de Madrid.

Proyecto CON RED (2005) *Rutas de pequeños sueños. Los menores inmigrantes no acompañados en Europa*, Barcelona, Fundación Pere Tarrés.

Ramírez Fernández, A. y Jiménez Álvarez, M. (coords.) (2005) *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, Madrid, Ediciones Akal.

Rognoni, Irma (Coord.) Fundació FICAT (2001) *Menors i joves del carrer: visió sociojurídica*, *Finestra oberta*, n° 23, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.

Rubio, M.J. y Monteros, S (coords.) (2002) *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención social*, Madrid, CCS.

Save the Children (2003) *Menores no acompañados. Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*, Documento de Trabajo IV, Madrid, Save the Children España.

Setién, María Luisa y Berganza, Isabel (2006) *Tipos de intervención social con menores inmigrantes no acompañados*, en Rosa Santibáñez Gruber y Concepción Maiztegui Oñate (Eds.) *Immigración: miradas y reflejos. Historias, identidades y claves de intervención social*. Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 173-198.

Setién, María Luisa y Berganza, Isabel (2005) *Menores extranjeros no acompañados: una movilidad de jóvenes con expectativas de adultos*, in Julia González Ferreras y María Luisa Setién (Eds.) *Diversidad migratoria. Distintos protagonistas, diferentes contextos*. Bilbao, Universidad de Deusto, pp. 65-92.

Suárez Navaz, Liliana (2004) *Niños entre fronteras: Migración de menores no acompañados en el Mediterráneo Occidental*, *Migración y Desarrollo*, N° 8, Vol. 2.

L'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique.

Céline Dermine

Le 27 janvier 2003, le Conseil de l'Union européenne a pris une directive relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres¹. Cette directive constitue la première étape d'un processus, initié suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam² et suite aux Conseils européens de Tampere³ et de La Haye⁴, visant l'établissement d'un régime d'asile commun et d'un statut de réfugié uniforme au niveau de l'Union européenne. Son objectif est de fixer des normes minimales sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile afin de leur assurer une vie digne, de leur accorder des conditions de vie comparables dans tous les Etats membres, ainsi que de limiter les mouvements secondaires des demandeurs d'asile, motivés par la diversité des conditions d'accueil.

Cette directive consacre différents droits spécifiques aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile: représentation par un tuteur⁵, hébergement⁶, recherche des membres de la famille⁷ et formation du personnel⁸.

Elle devait être transposée pour le 6 février 2005⁹. Ce délai a largement été dépassé en droit belge. Le législateur s'en est justifié en invoquant le fait que cette matière était liée à la réforme de la procédure d'asile¹⁰.

En Belgique, la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers¹¹ (ci-dessous loi « accueil ») a partiellement transposé cette directive.

Les dispositions qui ne sont pas liées à l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile sont effectives depuis leur publication au Moniteur belge, le 7 mai 2007¹². Celles qui sont liées à la nouvelle procédure d'asile sont effectives depuis le 1^{er} juin 2007, date d'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'asile¹³.

¹ Directive 2003/9/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, *J.O.C.E.L.*, 6 février 2003, pages 18 à 25.

² Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

³ Conseil européen de Tampere, octobre 1999.

⁴ Conseil européen de La Haye, novembre 2004.

⁵ Article 19.1 de la Directive 2003/9/CE.

⁶ Article 19.2 de la Directive 2003/9/CE.

⁷ Article 19.3 de la Directive 2003/9/CE.

⁸ Article 19.4 de la Directive 2003/9/CE.

⁹ Article 26 de la Directive.

¹⁰ Exposé des motifs, page 1.

¹¹ Moniteur belge, 7 mai 2007.

¹² Article 1^{er} de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant la date d'entrée en vigueur de la loi 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

¹³ Article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant la date d'entrée en vigueur de la loi 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

La présente contribution porte sur l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. Dans un premier temps, l'accueil spécifique mis en place pour les mineurs étrangers non accompagnés en Belgique sera explicité. Dans un second temps, nous examinerons les points importants de la loi « accueil ».

Accueil des MENA en Belgique

La loi « tutelle »¹⁴ définit un mineur étranger non accompagné comme toute personne de moins de dix-huit ans, non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu du droit belge, ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen et ayant soit demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié, soit ne satisfaisant pas aux conditions d'accès au territoire et de séjour. On parle plus communément, dans notre jargon belge, de MENA¹⁵.

Chaque MENA se voit désigner un tuteur¹⁶. Une des nombreuses missions du tuteur consistera à assurer un hébergement adapté à son pupille¹⁷. Il ne devra cependant nullement assurer cet hébergement lui-même puisqu'un système spécifique d'accueil des MENA a été mis en place en Belgique.

La loi « accueil » emprunte une formulation bien connue de la Convention des droits de l'enfant¹⁸ en rappelant que « dans toutes les décisions concernant le mineur, l'intérêt supérieur du mineur prime »¹⁹.

¹⁴ Article 5 de la loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

¹⁵ Mineur Etranger Non Accompagné.

¹⁶ Articles 5 et 8 de la loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

¹⁷ Article 10§1^{er} loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

¹⁸ Article 3.1 de la Convention des droits de l'enfant du 2 septembre 1989.

¹⁹ Article 37 de la loi « accueil ».

On peut considérer que l'accueil des MENA en Belgique comporte idéalement trois phases²⁰. Tout d'abord, une phase d'observation et d'orientation où le MENA est accueilli dans un Centre d'Observation et d'Orientation (C.O.O.), indépendamment de son statut administratif²¹. Ensuite, une phase de transition où l'accueil du MENA se fait en fonction des procédures de séjour entamées. Enfin, la phase de la solution durable où l'accueil du MENA dépendra de la solution durable dégagée, qui peut être un retour vers le pays d'origine ou vers un autre pays, ou une autorisation de séjour en Belgique.

Phase d'observation et d'orientation

Cette phase est régie par les articles 40 et 41 de la loi « accueil » ainsi que l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés²².

²⁰ La loi programme du 19 juillet 2001 créant l'Agence FEDASIL prévoyait déjà que « la coordination des différents modes d'accueils des mineurs étrangers non accompagnés est déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Cette coordination impliquera la conclusion d'un accord entre l'Etat fédéral et les Communautés et s'attachera également à régler les modalités d'organisation et de financement des institutions, de l'accompagnement » (article 62§1^{er} bis). Cet accord de coordination n'a pas été conclu mais un groupe de travail présidé par le Ministre de l'Intégration sociale, a été chargé d'élaborer un modèle d'accueil cohérent pour les MENA, indépendamment de leur situation de séjour. Ce modèle comporte les trois phases décrites.

²¹ L'article 3 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés (M.B., 7 mai 2007), prévoit l'égalité de traitement entre tous les mineurs non accompagnés, indépendamment de leur statut administratif.

²² Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

Les articles 40 et 41 de la loi « accueil » ont pour but premier de mettre fin à l'enfermement des MENA en centres fermés. En effet, le 12 octobre 2006, l'Etat belge a été condamné très sévèrement par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir détenu seule une fillette congolaise de 6 ans, prénommée Tabitha, durant 2 mois dans un centre fermé²³. Dans cet arrêt, la Cour a condamné la Belgique pour des violations de la Convention européenne des droits de l'homme (article 3, interdiction d'infliger un traitement inhumain et dégradant, articles 5§1 et 5§4, droit à la liberté, article 8, respect de la vie privée et familiale) et de la Convention internationale des droits de l'enfant (article 3, intérêt supérieur de l'enfant, article 37, principe de détention comme mesure de dernier ressort pour une durée aussi courte que possible).

Les MENA sont, dans un premier temps, accueillis dans un centre d'observation et d'orientation (C.O.O.)²⁴. La phase d'observation consiste à dresser un premier profil médical, psychologique et social du mineur, à dépister une éventuelle situation de vulnérabilité alors que la phase d'orientation consiste à diriger le mineur, dès sa sortie du centre, vers une prise en charge adéquate²⁵. Pour l'instant, il existe deux centres de ce type, situés à Neder-over-Hembeek et Steenokkerzeel. Leurs régimes et leurs règles de fonctionnement ont été

définis par l'arrêté royal du 9 avril 2007, relatif au C.O.O.²⁶. Cet arrêté royal prévoit des règles concernant l'accompagnement du mineur lors de son identification et de son enregistrement par le service des tutelles, l'accompagnement social, la rédaction d'un rapport décrivant le profil médical, psychologique et social du mineur, les modalités du droit de visite, les activités en dehors du centre, la communication avec l'extérieur, la correspondance, le droit de contacter son tuteur et son avocat.

Ces centres d'observation et d'orientation sont des structures d'accueil communautaire pour des mineurs non accompagnés, au sein desquelles l'aide matérielle leur est octroyée, en tenant compte de leurs besoins particuliers. Il convient de souligner que ces centres accueillent tous les MENA, indépendamment de leur situation de séjour, c'est-à-dire qu'ils soient demandeurs d'asile ou qu'ils n'aient pas introduit de demande²⁷. Ils accueillent aussi bien des MENA résidant sur le territoire, que des MENA n'ayant pas accès au territoire («MENA extraterritorial »).

Ces centres doivent être des lieux sécurisés et sécurisants pour les mineurs. L'aide matérielle délivrée au mineur non accompagné lui est cependant octroyée avec son consentement préalable. Il ne s'agit dès lors nullement d'un centre fermé.

Deux cas de figure peuvent être distingués dans cette première phase de l'accueil. Dans le premier cas de figure, le MENA arrive à la frontière sans document de séjour. Dans le second cas, le MENA se trouve sur le territoire belge.

²³ Cour européenne des droits de l'homme, 12 octobre 2006, Aff. Mubilanzila Mayeka et Kanki Mitunga c. Belgique, requête n°13178/03. Pour les commentaires de cet arrêt, voyez notamment : B. VAN KEIRSBILCK, « Commentaire de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 octobre 2006 », www.mena.be, V. DOCKX, « Arrêt Tabitha : quelles suites dans la pratique de l'enfermement en Belgique », www.mena.be, Ch. VAN ZEEBROECK, « Effets de l'arrêt Tabitha sur l'enfermement des mineurs », www.mena.be.

²⁴ Qui dépendent de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile.

²⁵ Article 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

²⁶ Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

²⁷ Article 3 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

MENA arrivant à la frontière sans document de séjour

Le MENA qui arrive à la frontière, sans document de séjour, n'a pas accès au territoire belge²⁸ et est dès lors transféré dans un centre fermé.

S'il se déclare mineur et que les autorités chargées du contrôle des frontières n'émettent pas de doute sur son âge, il sera accueilli dans un centre d'observation et d'orientation (C.O.O.) dès son arrivée à la frontière et au maximum dans les 24 heures de la notification de la décision de détermination de sa minorité. Il sera alors considéré comme « MENA extraterritorial », c'est-à-dire n'ayant pas accès au territoire.

S'il se déclare mineur et que les autorités chargées du contrôle des frontières émettent un doute sur son âge, le service des tutelles doit faire procéder à un test médical pour déterminer son âge dans les trois jours²⁹. Un tuteur provisoire³⁰ lui est également désigné. Le service des tutelles doit notifier au jeune, au tuteur et à l'Office des étrangers les résultats de ce test médical et de la prise en charge ou non par le service des tutelles³¹.

S'il n'est pas considéré comme MENA (s'il est considéré comme majeur suite à un test d'âge), il ne pourra bénéficier des dispositions spécifiques aux MENA et demeurera probablement détenu dans un centre fermé. Par contre, s'il est considéré comme MENA, il sera accueilli dans un centre d'observation et d'orientation (C.O.O.) au maximum dans les 24 heures de

la notification de la décision de détermination de sa minorité. Il sera alors considéré comme « MENA extraterritorial », c'est-à-dire n'ayant pas accès au territoire.

Le « MENA extraterritorial » sera accueilli dans le C.O.O. pour une durée maximale de 15 jours, éventuellement prorogée de 5 jours en cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées. Durant cette période, il sera considéré comme n'étant pas autorisé à séjourner sur le territoire. Dans ce cas, le C.O.O. est alors assimilé à un lieu situé à la frontière. Cette assimilation a été voulue par le législateur pour permettre l'application de la Convention de Chicago³² qui prévoit que les frais de rapatriement d'une personne qui n'est pas entrée sur le territoire peuvent être récupérés auprès de la compagnie aérienne. Durant ce court délai de quinze jours (éventuellement vingt), l'Office des étrangers va examiner la situation du mineur et décider, soit de le laisser accéder au territoire, soit de le refouler.

L'article 4 de l'arrêté royal relatif au C.O.O.³³ prévoit cependant qu'aucune décision d'éloignement ne sera prise à l'égard d'un MENA avant que son tuteur n'ait été désigné par le Service des tutelles et qu'il ait été effectivement associé à la recherche d'une solution durable conforme à son intérêt supérieur. Rappelons qu'un rapatriement ne peut être envisagé que dans l'intérêt de l'enfant et dans le cadre d'une solution durable, c'est-à-dire moyennant des garanties suffisantes en ce qui concerne l'accueil et la prise en charge du mineur rapatrié³⁴.

²⁸ Articles 3 ou 52§1 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

²⁹ Exceptionnellement prorogé de trois jours ouvrables.

³⁰ Article 6§3 et §4 de la loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

³¹ Article 40§4 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

³² Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale.

³³ Arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

³⁴ V. DOCKX, « L'accès au territoire, la détention et l'expulsion des mineurs étrangers non accompagnés à la lumière de la loi sur la tutelle », R.D.D.E., 2004, n°128, page 172.

Si aucune décision de refoulement n'a été exécutée durant ce délai de quinze jours (maximum vingt jours), le MENA est alors autorisé à entrer sur le territoire et la fiction juridique d'extraterritorialité du C.O.O. prend dès lors fin. Le C.O.O. est alors considéré comme un lieu situé sur le territoire. Le MENA pourra cependant continuer à résider dans le C.O.O. puisque l'arrêté royal³⁵ prévoit que la durée de séjour dans le C.O.O. est de maximum 15 jours, renouvelable une fois.

MENA sur le territoire

Tout instance qui a connaissance de la présence d'un MENA sur le territoire doit en informer le service des Tutelles. Celui-ci est chargé de prendre contact avec les autorités compétentes³⁶ en vue de trouver un hébergement pour le mineur lorsqu'il arrive sur le territoire ou lorsqu'il est trouvé sur le territoire, pendant la phase d'identification et tant qu'un tuteur n'a pas été désigné³⁷. Le MENA sera alors accueilli dans un centre d'observation et d'orientation pour une durée de quinze jours, éventuellement renouvelée une fois³⁸.

Phase de transition

La deuxième phase est une phase de transition, qui devrait idéalement durer de quatre mois à un an. Contrairement à la phase d'observation et d'orientation, il existe une différence dans l'accueil dont pourra

bénéficier un MENA demandeur d'asile ou un MENA qui n'a pas introduit de demande d'asile. En effet, l'accueil du MENA demandeur d'asile dépend de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile. La loi « accueil »³⁹ prévoit que l'Agence ou le partenaire conclut des conventions avec des institutions spécialisées pour répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables comme les mineurs. Il existe actuellement sept structures fédérales, trois structures de la Croix-Rouge Belgique, Rode Kruis Vlaanderen et quatre ILA spécialisées dans l'accueil des MENA⁴⁰.

Les structures collectives qui accueillent des MENA sont essentiellement des unités de vie séparées, qui possèdent leurs propres assistants sociaux et éducateurs. La loi « accueil » prévoit que les membres du personnel chargés de l'encadrement des MENA doivent disposer d'une formation appropriée⁴¹. Par contre, l'accueil du MENA qui n'a pas introduit de demande d'asile dépend en priorité des communautés, qui sont compétentes pour les mineurs confrontés à une situation éducative difficile. Le Service d'Aide à la Jeunesse (SAJ) en communauté française ou le Comité voor Bijzondere Jeugdzorg (CJB) en communauté flamande organisent des structures d'accueil dont certaines sont spécialisées dans l'accueil des MENA⁴². Cependant, vu le nombre limité de places

³⁵ Article 7 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

³⁶ Cellule dispatching de FEDASIL.

³⁷ Article 6, §2, 3° de la loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

³⁸ Article 7 alinéa 1 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

³⁹ Article 36 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁴⁰ Pour leurs coordonnées, voyez : Charlotte VAN ZEEBROECK, « Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique », Service droit des jeunes de Bruxelles, 1^{er} mars 2007, pages 159 à 165.

⁴¹ Article 42 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁴² Charlotte VAN ZEEBROECK, « Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique », Service droit des jeunes de Bruxelles, 1^{er} mars 2007, pages 171 à 174.

disponibles dans ces structures d'accueil, il arrive que le MENA soit tout de même transféré vers une structure d'accueil pour demandeurs d'asile alors qu'il n'est pas en procédure d'asile. L'arrêté royal C.O.O.⁴³ prévoit en effet que si aucun type d'accueil lié à la situation particulière du mineur non accompagné n'a pu être déterminé à l'issue du séjour dans le centre, le mineur est dirigé dans la structure d'accueil, gérée par l'Agence ou par un partenaire (tel que la Croix-Rouge, le C.P.A.S., ou des ONG comme OCIV ou CIRE).

Phase de solution durable

La troisième phase consiste idéalement en une phase de solution durable. Le jeune doit être hébergé dans une structure plus individuelle, la mieux adaptée à son profil. Le MENA demandeur d'asile⁴⁴, qui réside dans une structure d'accueil communautaire, pourra en effet demander, après y avoir résidé quatre mois, à être hébergé dans une structure d'accueil individuelle. Dans la pratique, cette possibilité est également ouverte aux MENA non demandeurs d'asile bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire. Il semble cependant que, dans la pratique, l'accueil du MENA dépend finalement de sa situation administrative et des places disponibles dans les centres d'accueil.

Autres possibilités d'accueil

Il arrive que des MENA, pour une raison ou une autre, ne puissent suivre le cheminement « classique » de l'accueil décrit plus haut. D'autres formes d'accueil peuvent dès lors brièvement être présentées.

- L'accueil d'urgence : certains MENA peuvent se retrouver

temporairement sans solution de logement. Il existe alors des possibilités de logement dans des centres d'accueil d'urgence, qui ne sont nullement liés à l'Agence⁴⁵.

- Les familles d'accueil : le MENA peut être hébergé soit chez un membre de sa famille élargie (frère, sœur, grands-parents, oncle, tante), soit dans une famille d'accueil désignée par le Service d'Aide à la Jeunesse (SAJ) en communauté française ou le Comité voor Bijzondere Jeugdzorg (CJB) en communauté flamande, ou encore le Tribunal de la jeunesse⁴⁶.

- Mise en autonomie : dans ce cas, le MENA occupe son logement tout en bénéficiant d'une assistance éducative de la part d'un service. La mise en autonomie peut s'organiser avec l'aide d'un C.P.A.S. ou dans le cadre de l'intervention du SAJ ou du CBJ ou du Tribunal de la jeunesse⁴⁷.

- MENA victime de la traite ou du trafic des êtres humaines : un hébergement spécifique est organisé dans ce cas également. Conformément à la directive 2004/81/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 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 compétentes⁴⁸, une procédure spécifique de protection et d'octroi de titre de séjour pour les étrangers victimes de

⁴³ Article 7 alinéa 2 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

⁴⁴ Article 12§2 de la loi la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁴⁵ Notamment Centre El Paso, Synergie 14 asbl, SOS jeunes asbl, Van Zeebroeck, Charlotte (2007) *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique*, Service droit des jeunes de Bruxelles, pp. 170-171.

⁴⁶ Van Zeebroeck, Charlotte (2007) *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique*, Service droit des jeunes de Bruxelles, pp. 175-176.

⁴⁷ Van Zeebroeck, Charlotte (2007) *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique*, Service droit des jeunes de Bruxelles, pp. 176-178.

⁴⁸ J.O.C.E.L., 6 août 2004, pages 19 à 23.

la traite ou du trafic des êtres humains existe en droit belge⁴⁹. Le législateur a prévu que les mineurs victimes de la traite des êtres humains doivent être hébergés dans un endroit où ils pourront bénéficier d'un accueil spécifique adapté à leur vulnérabilité⁵⁰. Il existe trois centres qui accueillent les MENA victimes de traite ou trafic des être humains et qui dépendent des communautés⁵¹.

- Bénéficiaire de l'aide sociale financière : dans certains cas⁵², le MENA pourra bénéficier d'une aide sociale financière équivalente au revenu d'intégration sociale qui lui sera octroyé par son Centre Public d'Action Sociale de résidence.

- Location d'un logement personnel : certains MENA habitent seuls. Il faut dès lors être attentif à la question de la validité du contrat de bail signé. Normalement, le tuteur ayant pour mission de représenter son pupille dans tous les actes juridiques⁵³, c'est lui qui doit signer ce contrat. Cependant, on peut également considérer que le MENA peut valablement signer un contrat de bail⁵⁴. Dans ce cas, les MENA peuvent faire appel à différentes associations qui peuvent les aider pour leur

installation (dons, prêts sans intérêt, garanties locatives, meubles)⁵⁵.

Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers

On ne peut parler de l'accueil des MENA en Belgique sans évoquer divers principes de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Il faut cependant souligner que ces dispositions ne concernent pas l'ensemble des MENA, mais uniquement les MENA accueillis dans un centre géré par l'Agence ou un partenaire, à savoir essentiellement les MENA accueillis dans un centre d'observation et d'orientation et les MENA demandeurs d'asile.

L'évaluation des besoins individuels

La désignation⁵⁶ du lieu d'accueil doit être adaptée en tenant compte de certains critères : composition familiale, état de santé, connaissance d'une langue nationale ou de la langue de la procédure, vulnérabilité. Cette décision est cependant dépendante de la disponibilité des places dans les structures d'accueil.

Une évaluation⁵⁷ doit être faite en vue de déceler les besoins spécifiques du demandeur d'asile et de déterminer si l'accompagnement qu'il reçoit rencontre ces besoins. Si tel n'est pas le cas, des mesures peuvent être proposées en vue d'y remédier

⁴⁹ Loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 7 octobre 2006.

⁵⁰ Article 7 alinéa 3 de l'arrêté royal du 9 avril 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 7 mai 2007.

⁵¹ Esperanto, Minor N'Dako et Juna.

⁵² Par exemple demandeur d'asile reconnu ou MENA en état de besoin résidant avec un membre éloigné de sa famille. Mais on pourrait également plaider, de manière plus large, le droit à l'aide sociale financière pour un MENA avec un titre de séjour précaire ou en séjour irrégulier.

⁵³ Article 9§1 de la loi du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 21 décembre 2002.

⁵⁴ Van Zeebroeck, Charlotte (2007) *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique*, Service droit des jeunes de Bruxelles, pp. 178-179.

⁵⁵ Van Zeebroeck, Charlotte (2007) *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique- Situation administrative, juridique et sociale- Guide pratique*, Service droit des jeunes de Bruxelles, pp. 180-182.

⁵⁶ Article 11 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁵⁷ Articles 22 à 32 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007 et arrêté royal du 25 avril 2007 déterminant les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil, M.B., 10 mai 2007.

dans la structure d'accueil et, le cas échéant, en dernier ressort, un transfert peut être demandé vers une structure plus adaptée.

Une première évaluation de la situation individuelle doit intervenir dans les 30 jours. Elle est réalisée par le travailleur social et porte sur les éventuelles vulnérabilités spécifiques, comme les personnes qui sont victimes de torture ou d'autres formes de violence psychique, sexuelle ou physique. Le rapport d'évaluation est complété pendant l'évaluation permanente et continue. Un bilan de la situation du bénéficiaire de l'accueil doit être dressé tous les 6 mois.

Droits octroyés

La loi « accueil » reprend les différents droits octroyés aux bénéficiaires de l'accueil : droit à l'information⁵⁸, droit à des services d'interprétariat⁵⁹, droit au respect de la vie privée et familiale⁶⁰, droit à communiquer⁶¹, droit à l'accompagnement médical⁶², psychologique⁶³ et social⁶⁴, droit à l'aide juridique⁶⁵,

droit à une allocation journalière et droit d'effectuer des services communautaires⁶⁶, droit à des formations⁶⁷, accès à un programme de retour volontaire⁶⁸.

Les mesures d'ordre et les sanctions

Le bénéficiaire de l'accueil ayant des droits, il est également tenu par certaines obligations, comme par exemple le respect du Règlement d'Ordre Intérieur de la structure d'accueil dans laquelle il réside. S'il ne respecte pas ces obligations, il peut faire l'objet de mesures d'ordre⁶⁹ ou de sanctions⁷⁰.

Les plaintes et les recours

Le bénéficiaire de l'accueil peut introduire un recours interne contre certains types de sanctions⁷¹ ou une plainte à propos des conditions de vie dans la structure d'accueil, ou s'il estime que le règlement d'ordre intérieur n'est pas appliqué⁷². Un système de recours auprès du Tribunal du travail a également été mis en place par le législateur⁷³.

⁵⁸ Article 14 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁵⁹ Article 15 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁰ Article 20 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶¹ Article 20 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶² Article 23 à 29 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶³ Article 30 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁴ Article 31 et 32 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁵ Article 33 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁶ Article 34 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁷ Article 35 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁸ Article 54 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁶⁹ Article 44 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷⁰ Article 45 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷¹ Article 47 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷² Article 47 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷³ Articles 46 et 47 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

Les membres du personnel des structures d'accueil

Les membres du personnel sont tenus à un devoir de confidentialité⁷⁴ et soumis à un code de déontologie⁷⁵. Ils doivent également suivre un cycle de formation⁷⁶.

Conclusion

Le système belge d'accueil des MENA a pour mérite de permettre diverses formes d'accueil. L'idéal serait bien évidemment que le MENA puisse bénéficier d'un hébergement qui corresponde à ses besoins, indépendamment de son profil administratif, mais cet objectif n'est pas encore pleinement atteint à l'heure actuelle. On ne peut que se réjouir que le législateur belge ait choisi de mettre fin à l'enfermement des MENA en centres fermés. Ce choix a été justifié en indiquant : « conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant, le

maintien du mineur étranger non accompagné doit être considéré comme une mesure de dernier ressort et être d'une durée aussi brève que possible⁷⁷ ». Rappelons que ce principe est applicable, non seulement aux MENA, mais également aux mineurs accompagnés de leurs parents. La prochaine étape qui se fait attendre est une prise de position du législateur en faveur de la fin de l'enfermement des mineurs, de tous les mineurs.

Céline DERMINE
Avocate au barreau de Nivelles

⁷⁴ Article 49 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷⁵ Article 50 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷⁶ Article 51 de la loi de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, M.B., 7 mai 2007.

⁷⁷ Chambre des représentants, doc. 51 2565/002.

Politiche e pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia

Monia Giovannetti

Nella storia d'Italia la consuetudine ad emigrare in giovanissima età ha origini antiche con particolare accentuazione nel corso dell'800. Come narrano gli storici dell'emigrazione italiana "nelle compagnie di artigiani che già in età moderna si riversavano periodicamente nelle città al di là delle Alpi per offrire i loro servizi o manufatti - venditori di passamanerie, spazzacamini, ramai, impagliatori di sedie, bottai, chiodai, stucchinai e arrotini - i minorenni erano sempre presenti. Nelle zone appenniniche e nelle vallate alpine i bambini, a partire dai 10 anni, venivano consegnati a suonatori e artigiani in base ad un contratto della durata di 30 mesi" [Bianchi, 2002].

Introduzione

A partire dalla fine dell'800, lo sviluppo industriale, il nuovo contesto dell'emigrazione di massa e le limitazioni imposte ai mestieri erranti eliminarono progressivamente l'emigrazione di girovaghi e suonatori. Queste figure vennero sostituite dai venditori di gelati e castagne, i figurinai aprirono piccole botteghe, i lustrascarpe iniziarono a prestare la loro attività presso barbieri e l'attività dei vetrai divenne fissa. Molti minori migrarono per esercitare dei *mestieri* (arrotino, calzolaio, spazzacamino) o per occuparsi nei lavori agricoli, ma soprattutto dai primi decenni del novecento il lavoro minorile tese a spostarsi sempre più verso il settore dell'industria. I bambini e gli adolescenti italiani, si "mescolavano" agli adulti nelle fornaci della Baviera, nei cantieri edili svizzeri, nelle miniere di sale austriache, nelle cave di gesso in Francia, così come nei lavori stradali e ferroviari delle principali città d'Europa. A questi giovani maschi, si aggiunsero ben presto le giovani immigrate stagionali, precarie e sommerse, che partivano dall'Italia per divenire operaie di fabbrica, domestiche, cucitrici [Bianchi, Ermacora 2003].

Oggi, a meno di un secolo dalla partenza di "piccoli" suonatori, figurinai e spazzacamini, l'Italia è interessata dal fenomeno dei minori migranti, per essere divenuta, insieme ad altri paesi dell'Unione Europea, luogo di approdo di adolescenti che migrano dai loro paesi nel tentativo di migliorare le loro condizioni di vita. La presenza di minori di origine straniera nel nostro Paese ha acquistato una visibilità più accentuata all'inizio degli anni novanta, in relazione all'arrivo di minori dai paesi dell'Europa dell'Est e dei Balcani a seguito del deterioramento della situazione sociale, economica e politica [Campani, Lapov, Carchedi, 2002], e assunto, progressivamente, un ruolo rilevante nel discorso

sull'immigrazione e parallelamente nel panorama degli interventi sociali.

I minori stranieri non accompagnati e la centralità del governo locale.

I flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi, sui quali incidono i grandi fenomeni strutturali (dai fattori espulsivi presenti nei paesi di origine, povertà, guerra, persecuzione politica, sovrappopolamento, ecc., a quelli attrattivi presenti nei paesi di arrivo: presenza di comunità di connazionali, domanda di manodopera ecc.) [Ambrosini, 2006], così come le scelte individuali intrecciate a quelle familiari e amicali. Questa complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei paesi di arrivo, ma ancor più rilevante diventa il ruolo dei governi locali, chiamati non più solo a gestire problemi “derivati” di accoglienza sul territorio [Caponio, 2004], ma ad intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze dei “flussi non programmati”, ovvero la presenza non programmate né prevedibile di migranti, non rientranti nelle quote di ingresso annuali, ma che hanno accesso a una condizione di soggiorno regolare.

Sono flussi migratori particolari che si situano in una zona d'ombra dei dispositivi legislativi, a metà strada tra l'ingresso illegale e il soggiorno legale “successivo”, in virtù di condizioni di protezione assicurate dal diritto internazionale e nazionale. Nello specifico si tratta “di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico; c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo particolarmente elevato per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico

dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili” [Caponio, 2004].

La centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio di queste segmenti migratori particolarmente vulnerabili (profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta), è andata aumentando di pari passo con i processi di decentramento, ovvero con le riforme istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, ha assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi¹.

I governi locali infatti, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, si sono trovati improvvisamente a gestire, una realtà complessa, che ha richiesto grossi investimenti in termini di risorse (dal punto di vista economico, sociali ed operativo), e al ripensamento del proprio sistema di *welfare*. Il tutto, *in un quadro normativo, complicato ed ambiguo* - come si è già evidenziato in questa rivista, nel capitolo 2 - dove la coesistenza di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, ha dato luogo a enormi difficoltà di orientamento e alle più disparate prassi giudiziarie [Turri, 1999]. Quadro nel quale, gli operatori sociali e giudiziari si sono mossi, spesso, “secondo prassi più o meno consolidate, dall'origine incerta e dalla legittimità quantomeno dubbia” [Miazzi, 1999], innanzitutto sotto il profilo costituzionale.

¹ “Ci riferiamo, in particolare, alla legge n. 142/1990, che introduce l'autonomia statutaria dei Comuni, e alla legge n. 59/1997 (...). Nel settore specifico delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge n. 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. L'obiettivo di creare un sistema di servizi “a rete”, si concretizza di fatto nell'affermazione di principi di sussidiarietà verticale – attraverso l'assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate (ASL, Regioni ecc.) – ma anche orizzontale, attraverso il riconoscimento delle funzioni svolte dalle associazioni del terzo settore e la loro integrazione in un sistema il più possibile coerente e coordinato sul territorio”. Caponio, 2004,13.

In particolare, la confusione interpretativa [Miazzi, 2002, 2004] che ha caratterizzato la produzione normativa riferita ai minori stranieri non accompagnati e l'attribuzione delle competenze in materia di servizi sociali agli enti comunali, "ha di fatto reso possibile che ogni singola amministrazione locale si trovasse ad affrontare la questione sociale del minore straniero non accompagnato in maniera sostanzialmente autonoma e differenziata" [Di Bari, 2006]. Varie ricerche svolte a livello locale² hanno, infatti, rilevato che le scelte di carattere politico, così come i rapporti con i vari uffici giudiziari, l'evoluzione del fenomeno e le diverse proporzioni con le quali si manifesta nelle varie realtà locali, sono gli elementi che determinano l'effetto a "macchia di leopardo" sul territorio nazionale e segnano il differenziato *modus operandi* delle amministrazioni comunali. L'azione dei servizi sociali è, inoltre, fortemente condizionata da quelle che sono le strutture disponibili sul territorio, dalla loro diffusione, dallo sviluppo e dall'impegno del terzo settore e soprattutto dalle risorse finanziarie che l'amministrazione è in grado di disporre.

La complessità della loro condizione è, inoltre, determinata dal loro *status*, che li situa *all'incrocio di appartenenze giuridiche multiple*: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende articolato e problematico il rapporto e la relazione fra i diversi rami del diritto. Così come la loro protezione richiedendo, allo stesso modo, l'intervento di parti "multiple": giuridiche, amministrative e sociali, la

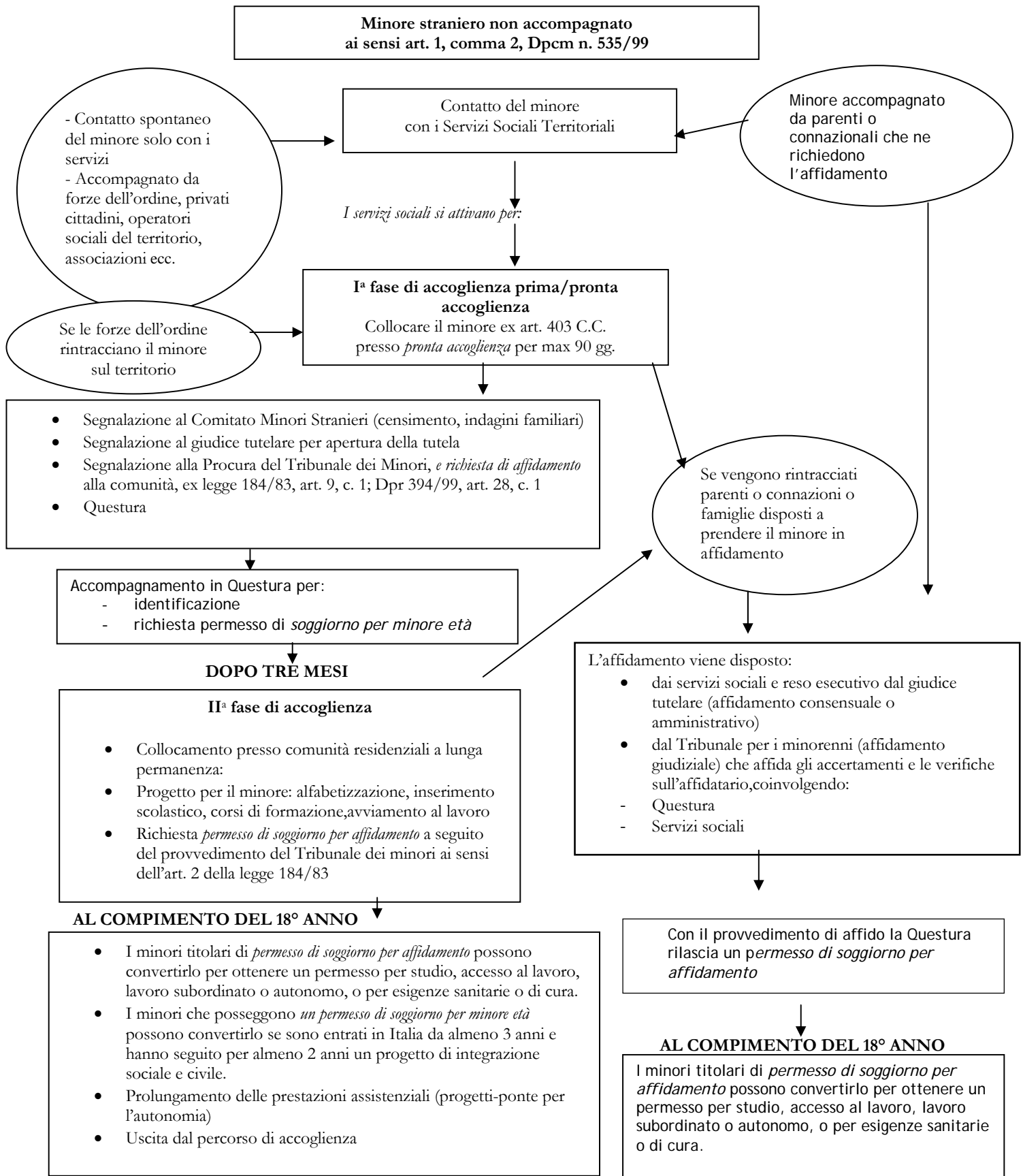
"moltiplicazione" dei partecipanti al percorso d'integrazione del minore, spesso, non garantisce una presa in carico efficace.

Se l'arrivo di minori stranieri soli sui nostri territori non è un fenomeno nuovo - risale significativamente all'inizio degli anni '90 -, la questione della loro accoglienza e della loro protezione si pone oggi in modo determinante a causa dell'aumento del numero di minori, a causa della pressione sui dispositivi d'accoglienza e di protezione, e dai pericoli ai quali i minori stessi sono esposti se non immediatamente presi in carico dai servizi.

Come vedremo, nel corso di questo contributo volto ad analizzare le politiche e le pratiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, sono stati sostanzialmente tre gli ambiti di intervento sociale nei quali gli enti locali italiani hanno realizzato i percorsi di tutela e presa in carico di questi minori: in quanto (semplicemente) non accompagnati, in quanto non accompagnati richiedenti asilo, o minori vittime di tratta.

² Si vedano Sbraccia e Scivoletto, 2004; Bertozzi, 2005, Gruppo Nazionale Enti e Servizi di Pronta Accoglienza Minori, 2006, Di Bari, 2006, Giovannetti, 2007.

Tab. 1 : I minori non accompagnati In Italia e le politiche di accoglienza locali.



In Italia, come abbiamo già accennato in apertura, la presa in carico dei minori non accompagnati si caratterizza per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socio-educative, per l'assenza di un unico modello sociale di riferimento e per la ricaduta differenziata a livello locale del fenomeno stesso.

Ma attraverso l'analisi delle diverse prassi d'accoglienza consolidate in questi anni a livello territoriale³, accompagnata dai dati relativi all'indagine nazionale sugli interventi attivati dai servizi sociali che ha coinvolto quasi il 70% dei comuni italiani⁴, possiamo ricostruire un *iter* d'intervento comune (sia pure in presenza di implementazioni locali diversificate) che ha guidato la presa in carico dei minori stranieri non

³ A questo fine sono stati raccolti materiali, dossier, ricerche, relazioni dei servizi sociali, nonché documenti relativi ad esperienze di coordinamento nazionale tra le varie città.

⁴ Per cercare di gettare un cono di luce sul fenomeno di coloro che vengono sempre più spesso definiti il "volto invisibile dell'immigrazione", l'Associazione nazionale comuni italiani, ha promosso la realizzazione di una indagine nazionale nella convinzione che attraverso una più approfondita conoscenza del fenomeno, si possa migliorare la qualità delle politiche sociali e gli interventi amministrativi a favore dell'integrazione dei minori. L'indagine, aveva come obiettivo quello di raccogliere informazioni sia sulla dimensione del fenomeno dei minori presi in carico e accolti in prima e seconda accoglienza, sia sugli interventi attivati dai servizi sociali, le strutture, i servizi e le reti di collaborazione presenti a livello locale. Il periodo di riferimento per la raccolta dei dati è stato quello relativo al triennio 2004-2005-2006, per dare continuità alla prima indagine promossa dall'Associazione, oggetto del *Rapporto Anci - Minori Stranieri non Accompagnati* pubblicato nel settembre del 2006: in www.anci.it (ricerche e dossier). Il questionario è stato inviato a tutti gli 8.101 Comuni italiani unitamente alle istruzioni per la compilazione e alla scheda contenente i codici di accesso al Portale Web Ancitel dedicato all'iniziativa contenente tutti i documenti inoltrati per mailing e che permetteva a ciascun Comune di inserire on line i dati del questionario. È stato effettuato un monitoraggio costante dei questionari pervenuti, completi o parziali e svolta attività di analisi dei formulari pervenuti e con successivo recall telefonico per l'acquisizione di dati mancanti, illeggibili o non congruenti. L'attività di rilevazione, iniziata in aprile 2007 e terminata in ottobre, ci ha portato all'acquisizione di 5.328 questionari, pari al 66% del totale dei Comuni Italiani. Si veda Giovannetti, 2008.

accompagnati⁵.

Come possiamo vedere rappresentato nello schema esposto sopra, le procedure che vengono attivate dai servizi sociali quando si presenta un minore straniero non accompagnato, possono articolarsi differentemente a seconda della condizione del minore al momento del contatto con i servizi.

Al *minore* straniero che si presenta, *solo* o accompagnato (da forze dell'ordine, enti, associazioni, privati, ecc.), all'assistenza sociale territoriale, e che risulti privo di riferimenti familiari e parentali, viene offerta la *pronta e provvisoria accoglienza*. Così come quando le forze dell'ordine rintracciano un minore straniero in stato di abbandono, lo affidano all'ente locale⁶, accompagnando il minore ai servizi sociali o direttamente alla comunità di pronta accoglienza convenzionata con l'ente locale. Le strutture che svolgono questo servizio rivolto a minori in situazione di abbandono o di urgente bisogno di ospitalità e protezione, nelle quali il periodo massimo di permanenza è di 90 giorni, sono prevalentemente strutture del privato sociale convenzionate con l'ente locale, attivabili su richiesta dei servizi sociali o dell'autorità giudiziaria. Per le emergenze possono, inoltre, essere attivati posti di pronta accoglienza presso comunità *ad hoc*⁷ o strutture residenziali che si

⁵ I minori stranieri non accompagnati *presi in carico* ovvero per i quali i servizi sociali abbiano attivato qualunque tipo di intervento (di accoglienza, di sostegno al minore e al suo affidatario di fatto, ecc), attività, servizio (di consulenza, orientamento legale, orientamento ai servizi sociali ed educativi ecc.) nel 2006 sono stati 7870, registrando un aumento del 4% rispetto al 2005.

⁶ Il minore in stato di abbandono deve essere *ex art.* 403 codice civile collocato in un luogo sicuro da parte della pubblica autorità.

⁷ In alcune realtà sono state aperte strutture "specializzate" ad accogliere minori in situazione di emergenza, organizzate con grande flessibilità in modo da poter accogliere in qualunque momento qualsiasi minore proposto dagli Enti affidanti: Tribunale, Servizi Sociali, Forze dell'Ordine, ecc. Le caratteristiche principali del Centro di Pronta Accoglienza: a) offerta di ricovero temporaneo ai minori in situazione di abbandono o comunque di urgente bisogno di ospitalità e protezione; b) una équipe educativa presente nell'arco delle 24

siano dichiarate disponibili a riservare un limitato numero di posti a tale scopo.

I minori accolti in prima pronta accoglienza

Nel 2006, i minori stranieri non accompagnati *inseriti in prima/pronta accoglienza*⁸, sono stati 6102, provenienti soprattutto da Romania (42%), Albania (8,4%) e Marocco (12,4%), seguiti da altri gruppi nazionali, meno consistenti numericamente, ma rilevanti per le specificità insite nella realtà di partenza, ovvero gli afgani (7,5%), gli egiziani (4%), i palestinesi e i minori iracheni. La maggior parte dei minori accolti sono maschi (70%) e prossimi alla maggiore età, concentrandosi per lo più nella fascia tra i 16 e i 17 anni (64%) ed inseriti in strutture d'accoglienza di città con oltre 100.000 abitanti (75% dei minori accolti).

Dopo avere attivato l'intervento di accoglienza, l'ente locale attraverso i servizi sociali, *segnala* il minore accolto agli uffici competenti (Comitato Minori stranieri, Questura, Tribunale per i minorenni, Giudice tutelare) e contestualmente avvia le pratiche per chiarire la posizione del minore accolto (status di non accompagnato, identificazione e accertamento dell'età)⁹ e per rintracciare i familiari, sia sul territorio italiano che del paese di origine.

ore; c) la predisposizione di un progetto d'intervento, fatto in collaborazione tra servizi territoriali e équipe educativa, per una sistemazione stabile ed idonea ad affrontare le cause del disagio.

⁸ Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati accolti nelle strutture è in aumento: soprattutto tra il 2004 e il 2005, dove i minori erano rispettivamente 4930 e 6041, si è registrata una variazione annuale del 23%.

⁹ Al momento del rintraccio del minore da parte delle forze dell'ordine o subito dopo la presentazione ai servizi sociali, il minore viene accompagnato in Questura, ove viene sottoposto a rilievi fotodattiloscopici e segnaletici, registrati insieme ai dati anagrafici dichiarati dal minore ex TU 286/98, art. 6, c. 4. In alcune realtà, questo procedimento viene spesso praticato, anche in presenza di un minore con passaporto, mentre il consolato del paese di provenienza ex art. 5, c. 3 Dpcm 535/99, viene interpellato solo nei casi in cui il minore indica la nazionalità però è sprovvisto di documenti di identità. A differenza dei procedimenti volti all'identificazione (rilievi fotodattiloscopici) applicati spesso a "tappeto", le autorità procedono all'accertamento dell'età tramite gli esami antropometrici, solo se

In questa primissima fase di accoglienza, dunque, i servizi sociali territorialmente competenti si dovrebbero attivare per adottare le misure di protezione e tutela:

- effettuare un colloquio con il minore per la valutazione del caso;

- segnalare la presenza del minore al Comitato Minori Stranieri, ai fini del censimento¹⁰, e per richiedere l'avvio alle *indagini familiari*¹¹, che avvengono tramite il Servizio sociale internazionale, in base alle informazioni raccolte ed inviate dai servizi sociali.

- predisporre il progetto educativo insieme al minore e alla comunità d'accoglienza, che in una prima fase prevede solitamente un periodo di osservazione e l'inserimento in un percorso di alfabetizzazione;

- predisporre le basi per la fase di identificazione del minore e attivarsi con la Questura per la regolarizzazione del minore presentando istanza di permesso di soggiorno¹²;

- segnalare il minore al giudice tutelare e al Tribunale dei minorenni affinché vengano avviate le procedure per la *nomina di un tutore* (un parente, l'ente locale, o dei cittadini volontari, adeguatamente formati per ricoprire il ruolo di

sussistano dubbi circa la minore età. Su istanza della Questura, è disposto dall'autorità giudiziaria minorile ed effettuato presso il reparto di radiologia ospedaliera.

¹⁰ Dal 2000 presso il Comitato minori stranieri si sta procedendo ad una ricognizione sistematica in forza dell'art. 5 del d.p.c.m. 535 del 1999 che impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che svolgono in particolare attività sanitarie o di assistenza, che vengono comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, di darne immediata notizia al Comitato.

¹¹ Dpcm 535/99, artt. 1, 2 e 5.

¹² Le tipologie di permesso previste dall'art. 28 DPR 394/99, modificato dal DPR 334/2004 sono diverse: 1) permesso per integrazione sociale e civile del minore, previo parere del Comitato, quando concorrono i requisiti temporali richiesti dall'art. 32, commi 1 bis e 1 ter, TU 286/98; 2) permesso per motivi familiari/affidamento (minori ultra14enni affidati o al seguito dei genitori), 3) permesso per "minore età" a seguito della segnalazione al Comitato, per il periodo delle indagini familiari. E' residuale rispetto agli altri e non può essere rinnovato alla maggiore età; 4) permesso per "richiesta di asilo" o per protezione sociale, ex art. 18, c. 1 e c. 6 d.lgs. 286/98 (per i minori vittime di sfruttamento e i minori che hanno espiato pena detentiva per reati commessi nella minore età).

tutori¹³) e/o per l'*affidamento del minore* (a parenti entro il quarto grado, ad una famiglia affidataria o a un singolo, connazionale o italiano, a una comunità familiare o all'ente locale) ai sensi della L.184/83¹⁴.

Rispetto alla richiesta di *apertura della tutela*, si rilevano comportamenti differenti nelle diverse realtà territoriali. Nella prassi consolidata in sede di procedimento di presa in carico del minore straniero la scelta dei servizi è spesso quella di considerare i minori non accompagnati in stato di abbandono, focalizzando l'attenzione sulla "mancanza" della famiglia di origine, anziché tenere presente che prioritario sia assegnare un tutore al minore non accompagnato¹⁵. Infatti,

¹³ Ex art. 348 c.c. I corsi di formazione per tutori di minori stranieri non accompagnati vengono realizzati a Trento, Milano, Venezia, Verona, Treviso, Padova, Vicenza, Belluno (a cura del Pubblico tutore per i minori della Regione Veneto), a Firenze (a cura dell'Istituto degli Innocenti e dal Comune di Firenze), ad Ancona (su iniziativa del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Marche), nel Friuli-Venezia Giulia (l'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori ha istituito una scuola per tutori volontari e un registro dei tutori dei minori stranieri non accompagnati e di altri minori).

¹⁴ A questo proposito è necessario sottolineare come non tutti i servizi richiedono, l'apertura della tutela ai sensi dell'art. 343 c.c. e la correlativa nomina del tutore al Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario, ma inoltrano ex art. 9 legge 184/83, la segnalazione di abbandono del minore al Tribunale dei minorenni, il quale avvia i procedimenti a tutela del minore, tra cui il provvedimento di affidamento del minore presso la struttura di accoglienza. Ed è invece utile ricordare che è obbligatorio aprire la tutela per tutti i minori stranieri, se non accompagnati: l'art. 343 codice civile è chiaro in tal senso ed impone che la tutela sia aperta allorché i genitori, per morte o per altra causa, siano nell'impossibilità di esercitare la potestà. La lontananza è, di tutta evidenza, una delle cause di detta impossibilità. La Risoluzione europea del 26/6/1997, che ha avuto un grande rilievo nella materia che ci interessa per avere privilegiato il rimpatrio assistito tra gli interventi riguardanti il minore straniero non accompagnato, prevede all'art. 3, tra le "garanzie minime per tutti i minori non accompagnati", la tutela o altra forma di rappresentanza. Così come la Direttiva europea 2003/9 del 27 gennaio 2003, che riguarda i minori non accompagnati che richiedono asilo, richiede che sia dato loro un tutore, senza prevedere forme alternative di rappresentanza (art. 19 comma 1). Si veda in tal senso Turri, 2004.

¹⁵ Negli ultimi anni, varie indagini svolte a livello locale o regionale hanno raccolto le interpretazioni e prassi diversificate. Ad esempio nella regione Emilia Romagna prevale l'apertura della tutela civile applicando il capo I del titolo X del Codice

non sempre e ovunque, viene nominato un tutore al minore straniero non accompagnato, come invece dovrebbe accadere *ex lege*, nei casi in cui la "condizione" di stabile lontananza dei genitori impedisca di esercitare pienamente la potestà¹⁶. La funzione di questo istituto, caratterizzato dall'immediatezza del meccanismo di nomina¹⁷, è proprio quella di sottoporre a tutela e dare protezione al minore. Non sempre questo accade, e non si "nomina subito un tutore come vuole la legge, ma si sta un po' a vedere la disponibilità del ragazzo, perché a volte non rimane, oppure va da altri parenti, quindi, sempre in questa fase di osservazione, siamo più cauti" dice molto tranquillamente una assistente sociale intervistata (Giovannetti, 2007). Come dire che la tutela prevista normativamente dal nostro ordinamento a tutela del minore va subordinata alla "disponibilità" o al comportamento del minore e non discenda, invece, dallo stato di "minore solo". In queste realtà, per tutti i casi trattati dai servizi locali, viene invece attivata la competenza

civile, dando seguito ad affidamenti di tipo amministrativo, mentre nelle Marche si attiva la competenza del Tribunale dei minorenni, il quale dispone affidamenti giudiziali, ex art. 9 legge 184/83. Da un'altra ricerca apprendiamo che a Torino viene segnalato il minore al giudice tutelare, il quale dopo 60 giorni deferisce la tutela al Comune, seguito da un progetto più articolato predisposto dai servizi e inviato nuovamente al giudice tutelare il quale, a questo punto, affida il minore al responsabile della comunità o del centro di accoglienza. A Milano dopo un mese dall'inserimento del minore in pronto intervento, viene richiesta l'apertura della tutela al Giudice tutelare, il quale può attingere ad un elenco di tutori selezionati tra il volontariato nell'ambito del progetto Sportello Tutori. Viene inoltre richiesto l'affidamento del minore al Comune presso il Tribunale dei minorenni. A Modena, la tutela viene sempre chiesta dai servizi sociali del Comune al giudice tutelare, quando si verifica che non vi sono parenti che possono o vogliono prendere in affidamento il minore, ed è sempre attribuita all'ente locale. Anche a Roma la tutela viene sempre aperta e nell'attimo in cui viene emesso il decreto di tutela al Sindaco, viene assegnato un tutore delegato presso l'Ufficio Tutela Pubbliche. A Prato, non viene mai chiesta l'apertura della tutela presso il giudice tutelare, ma chiesto direttamente l'affidamento del minore al Tribunale per i minorenni. (Sbraccia, Scivoletto, 2004, Bertozzi, 2005; Giovannetti, 2007).

¹⁶ L'art. 343 del Codice civile recita: "se entrambi i genitori per altre cause sono morti o non possono esercitare la potestà, si apre la tutela....(..)", nelle altre cause è compresa la "stabile lontananza".

¹⁷ Codice Civile, art. 346.

del Tribunale per i minorenni¹⁸, il quale dispone *affidamenti giudiziali* alla struttura residenziale o ai parenti nel frattempo emersi¹⁹ sul presupposto che il minore si trovi in *stato di abbandono*

Durante la permanenza in struttura il responsabile del centro e i servizi sociali si adoperano per avviare le misure di inserimento socio-educativo: i minori vengono inseriti in corsi di alfabetizzazione o direttamente a scuola nel caso siano “molto giovani” e debbano assolvere l’obbligo scolastico²⁰. In questa prima fase, il progetto educativo di breve periodo, può includere, tra gli altri aspetti, attività sportive o ricreative per favorire la socializzazione.

Purtroppo, non sempre e ovunque siamo in presenza di una progettualità ricca e strutturata, così come le comunità di pronta accoglienza si rivelano spesso inadatte e inadeguata ad affrontare, la fase più delicata e difficile, nella quale vanno impiantate le prime radici di una relazione fondamentale per il destino futuro del minore. Un’indicatore di questa problematicità è indubbiamente rappresentato dai dati relativi alla “dispersione” dei minori: nel 2006 solo il 34,5% dei minori accolti in prima accoglienza dai servizi sociali dei comuni italiani, vi è rimasto per almeno un mese, e, soprattutto, i minori fuggiti dalle strutture sono stati 6 su 10 (62% sul totale degli accolti)²¹.

¹⁸ Utilizzando la norma in base alla quale chiunque incontri un minore in *stato di abbandono* deve segnalarlo al Tribunale per i Minorenni, che apre un fascicolo, ai sensi dell’art. 403 c.c., adottando un provvedimento di affidamento, adozione o un diverso provvedimento che si configuri come necessario, in caso di urgenza.

¹⁹ In applicazione della legge 184/83 art. 9 e del Dpr 394/99, art. 28.

²⁰ Costituzione, art. 34; legge 53/2003, art. 7, D.lgs. 76/2005, artt. 1 e 2; D.lgs. 226/2005, art. 1.

²¹ Le fughe avvengono più frequentemente, nei comuni medi e grandi del nord-est e del centro, rispetto a quelli piccoli dove fuggono 4 minori su 10. In alcune realtà si raggiungono tassi di fuga preoccupanti: a Bologna rappresentano l’89%, a Roma e Firenze oltre il 70%, ecc. Si veda Giovannetti, C. Orlandi, 2006, e più recentemente Giovannetti, 2008.

I minori accolti in seconda accoglienza

Trascorso il periodo di pronta accoglienza, se non vengono identificati i parenti, non viene disposto il rimpatrio assistito²² e nessuna possibilità di convivenza con connazionali è maturata, viene elaborato dai servizi sociali un progetto educativo a lungo termine ed individuata la struttura di *seconda accoglienza* più idonea in base alle necessità del minore ed al progetto educativo per lui formulato, nella quale il minore possa rimanere sino al raggiungimento della maggiore età. Le comunità residenziali presenti sul territorio italiano nelle quali vengono collocati i minori stranieri non accompagnati nella seconda fase di accoglienza, sono soprattutto strutture per minori di tipo educativo e familiare gestite dal privato sociale convenzionate con l’ente locale.

I minori entrati *in strutture di seconda accoglienza* nel 2006 sono stati 3515, il 62% dei quali accolti in comuni con oltre 100.000 abitanti²³. Si tratta perlopiù di giovani maschi (85%), oltre la metà dei quali diciassetenni e provenienti principalmente (73%) dalla Romania, Albania, Marocco ed Afghanistan²⁴.

In questa fase l’accompagnamento educativo si struttura intorno ai percorsi formativi e lavorativi strettamente discendenti/dipendenti dalle offerte territoriali: i percorsi di formazione (nelle scuole, nei Centri Territoriali Permanenti o nei centri di formazione professionale), le borse lavoro o i contratti di apprendistato, rappresentano le offerte maggiormente utilizzate dai servizi per

²² Art. 33 c. 1 T.U. 286/98; D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535 artt. 2 e 7.

²³ E’ interessante sottolineare che le città tra i 15 e i 100.000 abitanti hanno visto raddoppiare, in soli tre anni, il numero dei minori inseriti in strutture, passando ad accogliere dal 22% del totale dei minori nel 2004, al 34% nel 2006.

²⁴ I rumeni (63,5%), come i minori albanesi, sono principalmente accolti nelle grandi città del nord est e del centro, l’80% degli afgani, in città oltre i 100.000 abitanti del centro, mentre la totalità dei palestinesi e degli egiziani sono concentrati, in comuni tra i 15.000 e i 100.000 abitanti al sud Italia.

l'integrazione dei minori soli²⁵. Le diverse realtà territoriali si contraddistinguono, inoltre, per il maggior o minor coinvolgimento/partecipazione del minore alla delimitazione del percorso di integrazione sociale e per il rapporto più o meno strutturato e continuativo con le assistenti sociali.

Tutti questi elementi condizionano e spesso determinano l'esito stesso del percorso, divenendo fondamentali nel garantire la permanenza in Italia del minore al raggiungimento della maggior età e rappresentando l'unica concreta alternativa alle attività informali/illegali.

I dati dell'indagine nazionale, se da una parte ci confortano registrando una "permanenza" piuttosto diffusa all'interno delle comunità di seconda accoglienza dove i minori rimasti per almeno un mese, negli anni 2004-2006, sono stati mediamente 8 su 10 (contro i 3 su 10 in prima accoglienza), e dove la quota di giovani fuggiti, nel triennio preso in esame, si è sempre aggirata attorno al 20% (contro il 64% in prima accoglienza), dall'altra, i dati circa la regolarizzazione dello *status* dei minori ci preoccupa.

Nel 2006, su 3515 minori accolti in strutture di seconda accoglienza, solo il 41% risulta in regola ed in possesso di un titolo di soggiorno²⁶ e se anziché calcolare il rapporto sul totale degli accolti, concentriamo questa nostra analisi sul numero totale decurtato dalle fughe (692), i minori senza titolo di soggiorno o in attesa di riceverlo, pur diminuendo, risultano comunque il 49% del totale (anziché quasi il 60%).

²⁵ Questi strumenti, infatti, vengono attivati da circa un comune su due coinvolto nell'indagine nazionale. Mentre meno diffusi sono gli interventi sanitari, la mediazione culturale, l'inserimento lavorativo, il ricongiungimento familiare e l'affido. Residuale il ricorso al rimpatrio che riguarda solo il 5% dei Comuni.

²⁶ Di questi il gruppo più consistente ha ottenuto un permesso di minore età (32,5%), mentre coloro che hanno ottenuto un permesso per affidamento rappresentano l'8,3% del totale.

Quanto messo in rilievo sopra, risulta ancor più rilevante se rapportato alla questione delicata del passaggio, per i minori inseriti nelle strutture di accoglienza, alla maggiore età. Trattasi del momento cruciale nel quale si determina la possibilità per il minore di proseguire i percorsi di inclusione sociale avviati o, diversamente, si apre il rischio di caduta in situazioni di esclusione. Non essere in possesso di un titolo di soggiorno condurrebbe alla clandestinità e alla possibilità di essere espulsi, così come, pur in presenza di un permesso di soggiorno per minore età, non aver maturato le "condizioni" (temporali e materiali) previste dalla legge per la conversione del permesso al compimento del diciottesimo anno di età²⁷.

In questa fase di "transizione", il ruolo dei servizi sociali e dei soggetti deputati alla gestione del minore non accompagnato è determinante

²⁷ La possibilità per il minore di restare in Italia con un regolare permesso di soggiorno dopo aver compiuto 18 anni, dipende dal tipo di permesso di soggiorno di cui è stato titolare come minore, e da una serie di altre condizioni. I minori non accompagnati titolari di *permesso per minore età*, possono convertirlo in uno per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, al compimento dei 18 anni, se: sono entrati in Italia da almeno 3 anni, quindi, prima del compimento dei 15 anni; hanno seguito per almeno 2 anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentatività nazionale e sia iscritto negli appositi registri previsti dalla legge; frequentano corsi di studio, o svolgono attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge, o sono in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato, e sempre che nel frattempo abbiano ricevuto dal Comitato minori stranieri un provvedimento di "non luogo a procedere al rimpatrio. Mentre il minore titolare di un *permesso di soggiorno per affidamento*, può convertirlo in permesso per studio o lavoro al compimento del diciottesimo anno di età grazie alla sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2003. I minori che abbiano commesso un reato per il quale siano stati reclusi prima del compimento della maggiore età, se hanno partecipato a un programma di assistenza e integrazione sociale possono, al termine della espiazione della pena, ottenere un *permesso di soggiorno per protezione sociale*. Il permesso per protezione sociale può inoltre essere rilasciato dal Questore, su proposta dei servizi sociali del comune, anche ai minori stranieri nei cui confronti siano state rilevate situazioni di violenza e di grave sfruttamento (prostituzione, sfruttamento lavorativo ecc.), per le quali vi siano concreti pericoli di incolumità. E' convertibile alla maggiore età in permesso per studio e lavoro.

per la conversione del permesso di soggiorno, ma anche per progettare e realizzare gli “interventi di accompagnamento all’uscita” del minore dalle comunità di seconda accoglienza. L’attivazione di progetti-ponte per l’inserimento abitativo e lavorativo dei minori non accompagnati a 18 anni risulta abbastanza diffusa in alcune città dove l’offerta rientra nel sistema complessivo di politiche sociali per i minori non accompagnati; mentre in altre prevalgono sperimentazioni del privato sociale o di altri soggetti pubblici ancora poco consolidate²⁸.

Uno degli aspetti cruciali nell’implementazione di interventi e dispositivi a favore degli stranieri immigrati in generale e dei minori non accompagnati in particolare, è la necessità di comunicazione, collaborazione e integrazione tra i diversi *stakeholders* impegnati sul territorio, anche alla luce dell’ambiguità legislativa nazionale sul tema. A questo fine risultano fondamentali gli accordi locali (formali o informali) tra gli attori istituzionali e le esperienze di condivisione e confronto strutturate (tavoli inter-istituzionali ecc) sorte al fine di concertare delle linee comuni di intervento.

Ma purtroppo i Comuni che hanno dichiarato di aver attivato protocolli di intesa all’indagine nazionale sono solamente il 12%: in particolare la formalizzazione della collaborazione è avvenuta con servizi di ordine sociale ovvero le comunità di accoglienza, i

servizi sanitari e le ASL per rendere l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati qualificata ed omogenea a livello locale. Mentre rappresentano una quota residuale quelli stipulati con organismi e istituzioni legati all’ordine pubblico e al controllo, con enti educativi, con il Tutore e il Comitato per minori stranieri.

I minori stranieri non accompagnati affidati

Nel percorso di accoglienza appena delineato, può anche accadere che si presenti nel frattempo, la possibilità per il minore di andare a convivere presso parenti o connazionali e venga pertanto, dopo la fase di raccolta di informazioni, documentazioni e valutazione a cura dei servizi sociali (in collaborazione con questura e Tribunale per i minorenni), affidato a loro. Dai servizi viene, anche *in itinere*, data la priorità alla dimensione familiare e verificata l’esistenza di un rete parentale e amicale a cui affidare il minore, ma i dati raccolti, ci indicano questa fattispecie residuale: solo il 7% dei minori accolti, sia in prima che in seconda accoglienza, viene affidato e quasi sempre si tratta di parenti mentre limitatissimi risultano i casi di affidato a connazionali o italiani.

La casistica ricorrente, nell’ambito degli affidamenti, riguarda invece il minore che si trova in Italia privo di rappresentanti legali, che viene ospitato da parenti o connazionali, il quale si presenta al servizio sociale per regolarizzare la sua posizione. L’affidamento viene disposto dal Tribunale per i minorenni (affidamento giudiziale) o può essere posto dai servizi sociali e reso esecutivo dal giudice tutelare (affidamento consensuale o amministrativo)²⁹. Il minore viene

²⁸ Le azioni di sostegno e di affiancamento vanno dall’inserimento presso Centri di Accoglienza per adulti, al consolidamento nel percorso lavorativo, all’orientamento sociale all’aiuto nella ricerca di una collocazione abitativa (Bertozzi, Collina, 2006). Ma non mancano progetti specifici, ad esempio per favorire un percorso di progressiva autonomia a Trento è stata istituita “la residenza assistita” con l’obiettivo di porsi come “struttura intermedia” tra il gruppo appartamento e il domicilio autonomo per favorire un percorso di progressiva autonomia. Così come a Firenze esistono le “case di autonomia” nate per offrire ai ragazzi divenuti maggiorenni in Comunità un proseguimento del progetto in un luogo tutelato. Nelle case di autonomia i ragazzi hanno la possibilità di usufruire di un “luogo di passaggio” che li accompagni verso un inserimento graduale e guidato nel tessuto sociale locale, passando da un autogestione responsabile dell’alloggio in cui i giovani vivono.

²⁹ Legge 184/83, art. 4, c. 1 e 2. Ad esempio, a Torino, Cremona, Napoli, Venezia, l’affidamento dei minori stranieri non accompagnati viene disposto dai servizi sociali, previo consenso manifestato dal tutore (lente locale), e viene quindi reso esecutivo dal giudice tutelare. A Milano, Ancona, Macerata, Firenze, Genova, invece, i minori stranieri non accompagnati vengono affidati dal Tribunale per i minorenni. A Verona il Tribunale per i minorenni dispone l’affidamento dei minori non accompagnati qualora si ravvisi lo stato di abbandono del minore o il suo sfruttamento o comportamenti a rischio di devianza; lente locale affida un minore non accompagnato a

affidato a parenti entro il quarto grado o a connazionali che ne fanno richiesta in grado di provvedere al mantenimento, educazione ed istruzione del minore o ad una comunità di tipo residenziale³⁰.

L'affidamento a parenti entro il quarto grado, nonostante non sia obbligatorio un provvedimento formale³¹, viene sempre richiesto dall'adulto e ratificato dal Tribunale dei minorenni. I servizi locali e gli organi di pubblica sicurezza, vengono interessati dal Tribunale, al fine di verificare la possibilità che il parente/o il connazionale sia nominato affidatario, ovvero che sia regolarmente soggiornante e idoneo a provvedere al minore³². Da quel momento i servizi sociali, vigilano sull'affido, sostengono la famiglia e aiutano il minore nell'inserimento lavorativo/scolastico.

In alcune città esistono progetti specifici sull'"affidamento omoculturale"³³, a parenti o a nuclei legati al minore da reali rapporti amicali. L'affidamento ratificato dal giudice tutelare viene predisposto dai servizi sociali, i quali debbono conoscere e valutare preliminarmente la famiglia - parentale e non - redigere un progetto nell'ambito di un'équipe multiprofessionale (assistente sociale, educatore e mediatore culturale), così come hanno il compito di predisporre azioni di supporto per i minori stranieri e la famiglia

parenti qualora presentino la documentazione attestante il consenso dei genitori dal paese di origine.

³⁰ Legge 184/83, art. 2, c. 1-2.

³¹ Legge 184/83, art. 9, c. 6.

³² Legge 184/83, art. 10, c. 1.

³³ In particolare dal gennaio 2000, i minori stranieri non accompagnati accolti nel Comune di Parma oltre all'accoglienza nelle strutture residenziali, possono usufruire di un Servizio che individua nelle famiglie della stessa provenienza e cultura, una risorsa adeguata ed efficace per la loro crescita e integrazione. Una equipè formata da un referente-coordinatore, due educatori e due mediatori linguistico culturali, sostiene i percorsi di affidamento omoculturale nelle sue fasi: l'individuazione, valutazione, formazione e sostegno delle famiglie affidatarie e accompagnamento del minore nel percorso di integrazione e autonomia. Dal 2000, ad oggi sono circa 210 i minori stranieri non accompagnati accolti in famiglie provenienti dallo stesso paese.

affidataria³⁴, monitorare sul percorso e relazionare periodicamente al giudice tutelare.

Nei casi esaminati, a seguito di un provvedimento di affido a parente, connazionale, o alla comunità o centro di accoglienza³⁵ nel quale è inserito, al minore non accompagnato viene rilasciato un permesso di soggiorno per affidamento, convertibile in permesso per studio o lavoro al compimento del diciottesimo anno di età³⁶.

I minori stranieri non accompagnati rimpatriati

I percorsi di accoglienza possono invece indirizzarsi verso prospettive molto differenti nel caso in cui venga emesso un provvedimento di rimpatrio assistito³⁷. Se il minore chiede di esser

³⁴ Il Servizio Sociale corrisponde agli affidatari una somma mensile a titolo di contributo di mantenimento del minore, come stabilito dal comma 4 art. 5 L. 149/2001, la quale può essere integrata in relazione a particolari condizioni psico-fisiche del minore.

³⁵ In alcune città al minore inserito in comunità, i servizi sociali dell'ente locale dispongono l'affidamento alla comunità, con il consenso del tutore, ai sensi degli artt. 2 e 4 legge 184/83 e il provvedimento di affidamento viene reso esecutivo dal giudice tutelare.

³⁶ Art. 32 c. 1 T.U. 286/98; sentenza Corte Costituzionale n. 198/2003.

³⁷ Art. 33 c. 1 T.U. 286/98; D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535 artt. 2 e 7. Per rimpatrio assistito si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del paese di origine. Con l'art. 5 del D.lgs 113/99 si fa esplicito rimando ad un regolamento, successivamente emanato con il D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535. Tale regolamento definisce i compiti del Comitato anche con riferimento alle modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati da parte dei servizi sociali, degli enti locali, e individua le soluzioni praticabili nei loro confronti di accoglienza, di rimpatrio assistito, di ricongiungimento con la famiglia nel paese d'origine o in un paese terzo. In particolare, il decreto legislativo prevede che il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato venga adottato dal Comitato e che l'autorità giudiziaria rilasci il nulla-osta in caso di pendenza di un procedimento giudiziario, fatta salva la sussistenza di inderogabili esigenze processuali. in conformità alle Convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al 'presente regolamento'. Il rimpatrio deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le

rimpatriato e/o i servizi sociali valutano che sia nel superiore interesse del minore essere rimpatriato, l'ente locale chiede al Comitato minori stranieri l'espletamento delle indagini familiari. Non appena un minore viene identificato come tale e segnalato, il Comitato minori stranieri sulla base delle informazioni trasmesse dai servizi sociali raccolte nei primi colloqui con il minore, effettua le indagini familiari³⁸ nel Paese d'origine avvalendosi della collaborazione del Servizio Sociale Internazionale per verificare la situazione del minore e della sua famiglia.

In base agli esiti delle indagini, il Comitato può disporre il *rimpatrio assistito* al fine di ricongiungere il minore alla sua famiglia³⁹ oppure valutare può opportuno nel suo superiore interesse⁴⁰, pronunciarsi con un provvedimento di *non luogo a provvedere al rimpatrio* al fine di garantire la permanenza del minore in Italia.

Come possiamo vedere nella tabella 2, questo strumento è in realtà poco praticato: i

conseguenti misure di protezione. L'art. 7 del regolamento disciplina il rimpatrio assistito stabilendo che "il rimpatrio deve svolgersi in condizioni tali da assicurare il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle Convenzioni internazionali, dalla legge e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili. Dell'avvenuto riaffidamento è rilasciata apposita attestazione da trasmettere al Comitato". È inoltre stabilito che "il Comitato dispone il rimpatrio assistito del minore presente non accompagnato, assicurando che questi sia stato previamente sentito, anche dagli enti interessati all'accoglienza, nel corso della procedura. Le amministrazioni locali competenti e i soggetti presso i quali il minore soggiorna cooperano con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito".

³⁸ D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535, art. 2, c. 2; Circolare del Ministero dell'Interno del 9.4.2001.

³⁹ Il rimpatrio assistito deve essere adottato ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare: T.U. 286/98, art. 33; D.P.C.M. 535/99, artt. 2, 5, 7.

⁴⁰ "In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente", art. 3 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia.

provvedimenti pronunciati in sette anni, sono stati in totale 2108, più della metà dei quali di *non luogo a provvedere al rimpatrio*, emessi tra il 2002 e il 2004. I provvedimenti di *rimpatrio assistito*, rappresentano, dunque il 39% del totale dei provvedimenti, e hanno assunto particolare peso tra il 2001 e il 2003, anno, quest'ultimo, nel quale sono stati disposti 218 rimpatri assistiti su 881 casi di minori identificati (25%). Tra il 2004 e il 2005, i provvedimenti di rimpatrio diminuiscono, riguardando il 5-6% dei minori identificati e dunque di competenza del Comitato e nel 2006 sono stati disposti solo 8 provvedimenti di rimpatrio assistito (0,3%) (Giovannetti, 2008).

Il tema del rimpatrio ha rappresentato da sempre un tema dibattuto, complicato e controverso. Presenta alcuni nodi critici, che vanno dai tempi lunghi per la conduzione delle indagini familiari, alla mancanza di chiarezza e trasparenza rispetto ai criteri adottati per la valutazione, sino all'assenza di comunicazione degli esiti delle indagini ai servizi sociali da parte del comitato. A questi si aggiunge la difficoltà di costruire dei reali progetti di inserimento nel paese di origine, la contrarietà dei minori e spesso delle famiglie al rimpatrio⁴¹.

⁴¹ Proprio per affrontare queste problematiche, in alcune città si sono sviluppate progettazioni mirate, volte a qualificare questo dispositivo attraverso protocolli con i Paesi di origine, progetti di cooperazione decentrata e contatti diretti con i servizi: si veda Torino, Bologna, Parma, Piacenza, Modena ecc.

Tab. 2 – Provvedimenti emessi dal Comitato Minori Stranieri dal 2000 al 2006.

Anno	N° Totale minori segnalati al Comitato	N° minori identificati	Non luogo a provvedere al rimpatrio	% Non luogo a provvedere al rimpatrio	Rimpatrio assistito	%Rimpatrio assistito	Totale	% Totale
2000	8307		0	0,00%	22	1,04%	22	1,04%
2001	8146		100	4,74%	142	6,74%	242	11,48%
2002	7040	1157	297	14,09%	199	9,44%	496	23,53%
2003	8194	881	365	17,31%	218	10,34%	583	27,65%
2004	8100	2151	520	24,67%	126	5,98%	646	30,65%
2005	7583	2034	3	0,14%	108	5,12%	111	5,27%
2006	6453	2180	0	0,00%	8	0,38%	8	0,38%
Totale			1285	60,96%	823	39,04%	2108	100,00%

Fonte: nostra elaborazione su dati del Comitato per i minori stranieri presso Ministero della Solidarietà Sociale.

Questa misura, inoltre, non è mai stata vista né tantomeno percepita dagli operatori sociali come una proposta da presentare al minore finalizzata a garantire il suo diritto all'unità familiare⁴², o come soluzione alla condizione di solitudine o disagio vissuto in Italia dal minore, disposta dal Comitato sulla base della valutazione del superiore interesse del minore, ma eventualmente come risposta alla situazione di emergenza, problematicità, “disagio” vissuto a livello “cittadino” e al “peso” rappresentato dalle risorse da destinare alla presa in carico di questi minori.

I minori non accompagnati richiedenti asilo

Un ulteriore sguardo, come preannunciato, vorremmo dedicarlo ai *minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, rispetto ai quali risulta ancor più difficile fare valutazioni, per una approssimazione nei sistemi di rilevazione e per la complessa disciplina giuridica che riguarda questa specifica categoria, regolamentata in parte dalla normativa riguardante i minori e in parte dalle nuove normative relative ai flussi migratori, con specifico riferimento alle disposizioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Infatti, “la tutela prevista dalla normativa in materia di asilo, non è sostitutiva ma bensì aggiuntiva rispetto a quella generica prevista

per i minori” (CIR - Ministero dell'Interno, 2007).

Relativamente ai minori non accompagnati richiedenti asilo, in forza dell'art. 2 comma 5 del D.P.R. 303/2004⁴³, si applica la *procedura ordinaria* grazie alla quale il questore entro due giorni dalla presentazione della richiesta invia l'istanza alla Commissione territoriale che entro massimo trenta giorni procede all'audizione⁴⁴, e nel contempo l'accoglienza è effettuata, come disposto dal d.lgs. n. 140 del 2005, ad opera dell'Ente Locale. In particolare, qualora la richiesta di asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione della richiesta al Tribunale per i minorenni territorialmente competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 346 e seguenti del codice civile, nonché di quelli relativi all'accoglienza del minore e informa il Comitato per i minori stranieri. Il tutore, così nominato,

⁴³ Il dpr 303/2004 è istitutivo delle Commissioni Territoriali preposte alle domande di asilo ed istitutivo del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati coordinato dal Servizio centrale dell'Anci, nonché del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo.

⁴⁴ Ex art. 14 comma 4 del DPR 303/2004, l'audizione dei minori richiedenti asilo non accompagnati viene disposta dalla Commissione territoriale alla presenza della persona che esercita la potestà sul minore. In ogni caso l'audizione del minore avviene alla presenza del genitore o del tutore e può essere esclusa nei casi in cui la Commissione ritenga di aver acquisito sufficienti elementi per una decisione positiva.

⁴² TU 286/98, art. 28, c. 3 e art. 33, c. 2; Dpcm 535/99, art. 1, c. 4 e art. 2, c. 1.

conferma la domanda di asilo e prende immediato contatto con la competente questura

per la riattivazione del procedimento. In attesa della nomina del tutore, l'assistenza e accoglienza

Tab. 3 – Schema fasi della procedura d'asilo del minore straniero non accompagnato.

- Presentazione della domanda d'asilo, presso la Polizia di frontiera o in Questura;
 - Eventuale verifica dell'età, dell'identità, della nazionalità;
 - Consegna di copia del verbale della Questura che ha ricevuto la domanda;
- Rilascio del permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo, o del cd. permesso-Dublino se ci sono dubbi sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda;
- Trasmissione degli atti alla Commissione Territoriale da parte della Questura, entro 2 giorni dal ricevimento;
 - Audizione, presso la Commissione Territoriale entro 30 giorni;
- Consegna del verbale contenente l'audizione presso la Commissione Territoriale;
 - Decisione entro 3 giorni;

Fonte: CIR, Ministero dell'Interno.

del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del Comune ove si trova⁴⁵. I minori non accompagnati non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione o di permanenza temporanea⁴⁶.

Questa prassi, che fa dipendere la conclusione della procedura dall'intervento del tutore, il quale deve "confermare" la domanda di asilo manifestata dal minore, e riattivare la procedura presso la Questura competente⁴⁷, ha favorito la dispersione sul territorio nazionale dei minori durante il lungo periodo intercorrente tra la manifestazione di volontà di richiedere asilo e l'attivazione del procedimento, una volta individuato il tutore dalla competente autorità. Tali oggettive difficoltà, ostacolano l'effettivo

accesso alla procedura e i minori rimangono a carico degli enti locali, in qualità di minori stranieri non accompagnati, e non in qualità di richiedenti asilo. I dati ufficiali delle domande di asilo in Italia non sono disaggregati per età, dunque non è possibile rilevare l'incidenza di tale lacuna sul numero dei richiedenti asilo minorenni.

Al momento gli unici riferimenti sono rappresentati dall'indagine nazionale Anci sui minori stranieri non accompagnati (Giovannetti, 2008) e i dati *del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Nella prima, pur mostrando un'entità alquanto circoscritta del fenomeno rispetto all'universo dei minori stranieri non accompagnati presi in carico dai servizi sociali in Italia (nel triennio 2004-2006 sono stati rispettivamente accolti 102, 144, 251 minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo), viene registrato negli anni un aumento significativo del fenomeno (+146%). Nel 2006, il 92% dei minori richiedenti asilo era rappresentato da individui maschi prossimi alla maggiore età (16/17anni), provenienti da Paesi fortemente colpiti da conflitti internazionali ed interni. Il gruppo più consistente di MSNA, 70% del totale, che chiedono asilo politico proviene, infatti, dall'Afghanistan (Kabul, Ghazni) seguito da Etiopia (Addis Abeba), Eritrea (Asmara) ed Iraq

⁴⁵ Ai minori non accompagnati richiedenti asilo, viene rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo per richiesta d'asilo, o del cd. permesso-Dublino se ci sono dubbi sulla competenza dell'Italia ad esaminare la domanda.

⁴⁶ Purtroppo tali disposizioni, non hanno tuttavia evitato che minori, accompagnati o meno, continuino a transitare dai diversi centri di detenzione presenti in Italia. Si vedano le situazioni denunciate dalla Commissione De Mistura, (2007) e da Amnesty International (2006).

⁴⁷ Il minore non accompagnato può solo manifestare l'intenzione di chiedere asilo, ma la domanda si perfeziona solo con l'intervento del legale rappresentante, il tutore. Per approfondire, si veda: CIR, 2007; Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza, 2007.

(Baghdad, Mossul), mentre negli altri casi, i numeri sono altamente ridotti.

Dall'altra fonte nella quale vengono riportati i dati relativi ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti nei progetti afferenti al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Censis, 2006, 2007)⁴⁸, apprendiamo che nel 2004, i minori accolti sono stati 42, rappresentando lo 0,9% dei 4.489 beneficiari accolti nelle strutture della rete. Trattasi perlopiù di maschi (36), provenienti prevalentemente dall'Eritrea (18) e dall'Etiopia (9), che insieme compongono il 64% del totale. Mentre nel 2005, su 4.654 i minori accolti dal sistema sono stati 31, così come nel 2006, dove rappresentano lo 0,5 sul totale degli accolti. La disaggregazione per provenienza, conferma la presenza degli eritrei, iracheni ed etiopi e nel contempo ci presenta un elemento nuovo e consistente relativo ai minori afgani e la presenza dei palestinesi, mentre rimane invariato il dato relativo al rapporto tra i generi, che vede nei maschi la componente principale.

Per affrontare le problematiche relative alla dispersione dei minori non accompagnati "potenziali" richiedenti asilo, il Ministro dell'Interno⁴⁹, d'intesa con il Ministro della Giustizia, ha emanato una direttiva⁵⁰, in vigore dal

⁴⁸ Nel 2006 le persone monitorate dal servizio centrale sono state 7.030, di cui 5374 direttamente accolte nel sistema.

⁴⁹ Il sottosegretario all'Interno on. Lucidi ha dichiarato, in occasione della 20 novembre, Giornata internazionale dei diritti dell'infanzia: "Il destino dei minori stranieri che arrivano nel nostro Paese è tra le priorità del Ministero dell'Interno che, a riguardo, ha già avviato insieme agli altri Ministeri competenti un lavoro di approfondimento, per modificare la normativa che li riguarda ed anche per predisporre interventi a legislazione vigente. (...). Lo Stato ha il compito di prenderli in carico per seguirli nella loro crescita e, soprattutto, per impedire che diventino invisibili e finiscano nelle reti di sfruttamento o siano avviati alla prostituzione", www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/interview/Interventi/_sottosegretario_lucidi/notizia_23297

⁵⁰ Direttiva firmata il 7.12.2006 e registrata dalla Corte dei conti il 7.3.2007 alla quale è seguita una Circolare esplicativa del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione dell'11.4.2007 (prot. 1157).

9 marzo 2007, che richiama le istituzioni alla presa in carico dei minori non accompagnati richiedenti asilo.

La Direttiva, in primo luogo, prevede l'obbligo in capo a pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti che svolgono attività sanitaria o di assistenza, venuti a conoscenza della presenza sul territorio di un minore straniero non accompagnato, di fornirgli tutte le pertinenti informazioni sulla sua facoltà di chiedere asilo e di invitarlo ad esprimere la propria opinione al riguardo, garantendo l'assistenza di un mediatore culturale. Inoltre, la direttiva stabilisce l'onere, in capo alla Questura che riceve l'istanza, di affidare il minore ai Servizi Sociali del Comune in cui si trova il minore dandone comunicazione al Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare competente per territorio, ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore (art. 343-346 c.c.) e dell'adozione dei provvedimenti conseguenti (art. 371, comma 1, n. 1 c.c.). Il Comune, a sua volta, segnala immediatamente il minore al Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, ai fini del tempestivo avvio dell'attività di protezione nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione cofinanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Il Servizio centrale del Sistema di protezione (Sprar) provvede ad indirizzare l'inserimento del minore presso l'Ente locale segnalante o presso l'Ente locale più vicino che abbia disponibilità di posti di accoglienza, specificamente destinati ai minori, nell'ambito del Sistema di protezione o, in subordine, di posti di accoglienza nell'ambito di strutture per minori, cofinanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

La direttiva in sostanza stabilisce che, all'arrivo in frontiera, il minore, dopo la presa in carico del giudice tutelare, sia subito affidato al Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e non ad una struttura qualsiasi come finora è accaduto⁵¹. Il Sistema di Protezione, infatti,

⁵¹ Tra le novità è, inoltre, importante segnalare l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 5 dell'8 gennaio 2007 (Attuazione della

dispone di una quota di posti che ogni anno vengono destinati alle categorie vulnerabili (350 posti nel 2007), che, sino a metà 2007, quelli riservati ai minori stranieri non accompagnati sono stati solo parzialmente sfruttati a causa del numero molto basso di minori che venivano adeguatamente informati sulla possibilità di presentare istanza d'asilo ed accompagnati lungo tutto l'iter. Ma a seguito dell'entrata in vigore di questa direttiva, a marzo 2007, il numero dei minori all'interno dello Sprar si è moltiplicato: da 31 sono passati a 83 ad ottobre quelli accolti presso i progetti territoriali⁵².

I minori non accompagnati vittime di tratta e/o sfruttamento

Tra i flussi non programmati, quello dei minori vittime della tratta a fini di sfruttamento si caratterizza senza dubbio come problema particolarmente complicato, non solo per le implicazioni di ordine sociale, ma anche per la difficoltà ad inquadrare il fenomeno, ossia quantificare le vittime e classificare le aree di sfruttamento (Caponio, 2004; Orfano, 2007).

Le fonti istituzionali che raccolgono ed elaborano i dati sulle vittime, ciascuna per la propria area di competenza, sono sostanzialmente tre e riguardano i dati del Dipartimento Diritti e Pari opportunità sui beneficiari dei progetti di assistenza e integrazione sociale (art. 18), quelli del Ministero

dell'Interno relativi ai permessi di soggiorno per protezione sociale (art. 18 d.lgs. 286/98), ed infine le vittime iscritte nei registri dei procedimenti sulla tratta della Direzione nazionale Antimafia.

Secondo i dati provenienti dai *progetti di protezione sociale* finanziati con i fondi dell'art. 18 (T.U. n. 286/98)⁵³, tra il 2000 e il 2006 il numero di persone entrate in contatto con i progetti e hanno ricevuto una prima assistenza, sono state circa 45.331. Non tutte hanno avuto la possibilità, o hanno scelto, di aderire ai programmi di protezione sociale ma tutte hanno ricevuto, in ogni caso, un primo aiuto consistente per lo più in "accompagnamenti assistiti" presso strutture sanitarie, o hanno usufruito di consulenza legale e/o psicologica. Le vittime di traffico di esseri umani che hanno, invece, beneficiato del sistema di assistenza ed integrazione sono invece state 11.226 di cui 748 minori di anni 18 (la maggior parte delle quali giovani donne con un 1% di minori maschi)⁵⁴.

Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare), il quale prevede il diritto senza limitazioni per i minori non accompagnati riconosciuti rifugiati a ricongiungere i genitori, si veda l'art. 2, (Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), comma 3, "Se il rifugiato è un minore non accompagnato, è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado".

⁵² "Dei 66 minori che sono stati accolti a seguito dell'entrata in vigore della direttiva, 52 sono coloro ancora presenti nelle strutture dello Sprar e 14 quelli che si sono resi irreperibili. Al primo settembre 2007 si registrano 120 minori in lista di attesa su un totale di 186 segnalazioni. E' interessante notare come, a differenza dei richiedenti asilo adulti, solo il 4% dei minori è di sesso femminile. Inoltre relativamente ai paesi di provenienza, il 40% proviene dall'Afghanistan, il 22% dalla Somalia, l'8% da Costa d'Avorio ed Eritrea e il 5% dall'Etiopia", in Petrovic, Olivieri, Passacantando, 2007.

⁵³ L'articolo 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98) e l'art. 13 della legge 228/2003 prevedono l'istituzione di un "Fondo speciale" per la realizzazione di programmi di assistenza che garantiscano, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone. Questi programmi, possono essere realizzati dagli enti locali e da soggetti privati convenzionati, sono finanziati per il 70% dallo Stato e per il 30% dagli enti locali. In applicazione dell'articolo 18 D.lgs 286/98 (comma 1) il Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, dal 2000 al 2007, ha bandito n. 8 Avvisi, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, per la presentazione di progetti in questo ambito e ne ha co-finanziati n. 448 che interessano l'intero territorio nazionale. Inoltre, uno degli interventi messi in campo dal Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità per la protezione sociale delle vittime della tratta è stata l'istituzione di un Numero Verde Antitratta nazionale 800 290 290. Il progetto consiste in un servizio telefonico gratuito - attivo 24 ore su 24 su tutto il territorio nazionale - in grado di fornire alle vittime, e a coloro che intendono aiutarle, tutte le informazioni sulle possibilità di aiuto e assistenza che la normativa italiana offre per uscire dalla situazione di sfruttamento.

⁵⁴ Con la seguente distribuzione per annualità: 75 nella prima, 80 nella seconda, 70 nella terza, 118 nella quarta, 118 nella quinta. Dunque, seppur con andamento altalenante, nel corso del

Se agli inizi degli anni 2000, le nazionalità prevalenti cui appartenevano i minori vittime di tratta a fini di prostituzione erano quella albanese, assolutamente predominante, quella rumena (al secondo posto), quella moldava e quella nigeriana⁵⁵, successivamente si è invece assistito ad una netta diminuzione delle minorenni di nazionalità albanese, cui ha corrisposto un sensibile aumento di quelle di nazionalità rumena, divenuta la nazionalità prevalente, ed un aumento di quelle provenienti dal Marocco – si tratta generalmente di minori maschi - e dal Sud America.

Per quanto riguarda l'età si è riscontrato, tra il 2003 e il 2004, oltre a un abbassamento generale dell'età delle vittime anche un aumento delle ragazze minori attestandosi circa al 6% del totale, provenienti soprattutto dai paesi dell'Est Europa e dalla Romania in particolare⁵⁶.

Mentre, le vittime registrate dalle Direzioni Distrettuali Antimafia⁵⁷, dal 2003 al 2005, nel

periodo innanzi indicato, la percentuale dei soggetti minorenni vittime di tratta, per le quali si sono attivati percorsi di sganciamento dai circuiti di sfruttamento per prostituzione, rispetto al numero delle corrispondenti vittime adulte oscilla tra il 4 ed il 5%. Si deve, Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, 2007.

⁵⁵ In misura nettamente inferiore risultavano le vittime provenienti da Paesi dell'ex Jugoslavia, dall'Ucraina e dalla Bulgaria, dalla Tunisia, dall'Ungheria, dalla Colombia e dalla Russia.

⁵⁶ Mentre nel target adulto la nazionalità dominante rimane comunque quella nigeriana, con il 32%, tra le ragazze minori quelle provenienti dalla Romania rappresentano la maggioranza assoluta con il 53% del totale. La prostituzione, sia in strada che all'interno di locali, è la forma più comune di sfruttamento di minori, sia maschi che femmine. I metodi del reclutamento, del trasporto, degli itinerari di traffico e delle condizioni di vita sia durante il viaggio che sull'arrivo sono svariati e tendono a differire a seconda del paese d'origine delle vittime.

⁵⁷ Attraverso la Legge n.228 del 2003 "Misure contro la tratta di persone", si è provveduto, innanzitutto, a ridisegnare nel nostro ordinamento giuridico talune figure di reato, e precisamente quelle di riduzione in schiavitù, tratta di persone e commercio di schiavi e a introdurre delle nuove. Per le figure criminose su cui è intervenuta la nuova legge, si è inoltre stabilito un pesante inasprimento della pena prevista, fissata nella reclusione da otto a venti anni, con un aumento da un terzo alla metà della pena da infliggere quando le vittime dei reati siano minori di anni diciotto

corso di procedimenti per riduzione in schiavitù (art. 600 codice penale), per tratta (art. 601 c.p.), per vendita e acquisto di schiavi (art. 602 c.p.) e per associazione mafiosa finalizzata alla tratta di persone, sono state 993 e di queste l'8% erano minorenni (81) provenienti perlopiù dalla Romania.

Non è invece ben nota l'entità del fenomeno dei minori sfruttati nelle attività illegali, soprattutto in quelle collegate allo spaccio degli stupefacenti, borseggi, furti in appartamento nelle quali sono coinvolti minori stranieri, nomadi, est-europei, nordafricani e sudamericani. Così come non si conosce il numero dei minori, prevalentemente rumeni, marocchini e dell'ex-jugoslavia, sfruttati nelle attività di accattonaggio.

Ogni percorso sociale è adattato alle esigenze e ai bisogni della persona, in considerazione della diversità e difficoltà del profilo psicologico della vittima e l'accoglienza nei progetti ex art. 18 si caratterizza per un'articolata tipologia⁵⁸.

L'accoglienza protetta, presso case di fuga o di primo intervento, rappresenta il primo segmento, in questa fase, come momento estremamente delicato di verifica della motivazione nel processo di fuoriuscita. Sul piano metodologico, durante questo periodo vengono adottate varie forme di supporto psicologico centrate su obiettivi tra loro complementari, che vanno dall'analisi motivazionale del proprio percorso di uscita e quindi all'analisi dei bisogni, al recupero delle

o per l'ipotesi, attualmente più ricorrente, in cui la riduzione in schiavitù o in servitù è finalizzata allo sfruttamento della prostituzione, oppure al prelievo di organi. In base a questa legge i procedimenti di tratta vengono affidati alle Direzioni Distrettuali Antimafia istituite presso la Procura della Repubblica del Tribunale dei 26 capoluoghi di distretto di Corte d'Appello.

⁵⁸ Per affrontare il tema dello sfruttamento minorile e favorire la fase di "aggancio" dei minori in strada in molte città ci si è avvalsi di figure operative di diverso tipo e si sono sperimentati, in particolare, percorsi con operatori pari (peer) e mediatori culturali per riuscire a far emergere il sommerso e riagganciare chi si è allontanato dai percorsi educativi o lavorativi. Unità di strada sono state sperimentate a Torino, Roma, Napoli. Si veda, Save the Children Italy, 2007.

potenzialità individuali, alla rielaborazione dell'esperienza traumatica e del progetto migratorio personale.

L'accoglienza presso le famiglie interessa sia il primo periodo di fuoriuscita che periodi più lunghi, ed è particolarmente utilizzata per le minori, per le quali l'inserimento in un ambiente familiare risulta più facilitante nel percorso di autonomia. Normalmente le famiglie fanno parte di una rete di volontariato e quindi sono sensibilizzate su questo tema, anche se non sempre si riesce a mantenere facili rapporti.

L'autonomia abitativa è di solito una *struttura autogestita* che accoglie le ragazze che hanno terminato il progetto individuale e/o che usufruiscono di borse lavoro o sono in attesa di assunzione ma non ancora economicamente indipendenti. Il passaggio a una casa autonoma è previsto nel momento in cui vengono assunte.

I percorsi di integrazione prevedono solitamente la formazione professionale, scolastica e l'avviamento al lavoro. I servizi e le associazioni che hanno preso in carico le donne, per favorirne l'inserimento sociale e lavorativo sul territorio, hanno rafforzato il rapporto con le strutture scolastiche, gli enti di formazione ed istruzione, associazioni datoriali di categoria, sindacati e imprese (Dipartimento per le Pari Opportunità, 2007).

Le vittime che entrano nel *Sistema di protezione* possono far richiesta di un *permesso di soggiorno per protezione sociale*⁵⁹ che viene rilasciato dal

⁵⁹ L'articolo 18 del T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (decreto legislativo n. 286/98) prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di "consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale" (art. 18, comma 1). I permessi di soggiorno rilasciati dal 2000 al 2006 sono stati 5653, con una media annuale pari al 70% dei permessi richiesti. La Circolare del Ministro dell'Interno del 28 maggio 2007 che ha indicato ai Questori i criteri di valutazione per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, giudicando prioritaria la presa in carico delle vittime disposte a denunciare gli autori di violenze o sfruttamento. Per

Questore a seguito di un percorso *sociale*, attivato su richiesta dei servizi sociali degli enti locali e delle associazioni convenzionate con l'ente locale, abilitate alla realizzazione di programmi di assistenza e integrazione sociale degli stranieri vittima di violenza o sfruttamento. Oppure attraverso un percorso *giudiziario*, attivato dal procuratore della Repubblica nei casi in cui la vittima si sia resa disponibile a collaborare e abbia reso dichiarazioni nel corso di un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o sfruttamento (Italia, Bonardo, 2007).

Conclusioni

L'immigrazione costituisce il terreno privilegiato in cui il pensiero di stato [Sayad, 2002]⁶⁰ si proietta come in uno specchio, e dunque non esiste altro fenomeno capace di rilevare così chiaramente la natura della società di accoglienza, perché "ci costringe a rilevare chi

effetto di questa direttiva si è verificato un incremento dei permessi di soggiorno rilasciati: dal 1° gennaio al 31 maggio 2007 sono stati rilasciati 96 permessi, mentre nel periodo 1° giugno-31 agosto 2007, ne sono stati rilasciati 147. Si veda, Ministero dell'Interno, ottobre 2007.

⁶⁰ Il fenomeno migratorio, nella sua doppia componente di emigrazione ed immigrazione, rappresenta il "fatto sociale totale" per eccellenza, nel quale sono coinvolte tutte le sfere dell'essere umano, le sue interazioni con l'universo economico, sociale, politico, culturale e religioso in cui vive e anche le sue rappresentazioni del mondo. "Malgrado l'estrema diversità delle situazioni, malgrado le sue variazioni nel tempo e nello spazio, il fenomeno dell'emigrazione-immigrazione manifesta delle costanti, cioè delle caratteristiche (sociali, economiche, giuridiche, politiche) che si ritrovano lungo tutta la sua storia. Queste costanti costituiscono una sorta di fondo comune irriducibile, che è il prodotto e al tempo stesso l'oggettivazione del "pensiero di stato", una forma di pensiero che riflette, mediante le proprie strutture (mentali), le strutture dello stato, che così prendono corpo." (Sayad, 2002, 367). Nella autoriflessione dello stato nazionale sulle migrazioni dobbiamo dunque scorgere uno stato che pensa se stesso, i propri limiti e con ciò la propria verità. Questa autoriflessione attraversa tutti noi, "figli di uno stato nazionale, e quindi figli delle categorie nazionali che portiamo in noi stessi e che lo stato ha messo in noi. Noi tutti pensiamo l'immigrazione (cioè gli "altri" da noi, ciò che sono, ma in questo modo, attraverso di loro, ciò che noi siamo quando li pensiamo) come lo stato ci chiede e ci addestra a pensarla, cioè in fin dei conti come la pensa lo stato stesso. Ecco, in sintesi, ciò che può essere il pensiero di stato" (Sayad, 1996, p. 12).

siamo: nei discorsi che facciamo, nel sapere che produciamo” [Dal Lago, 1999], nelle politiche sociali che realizziamo. Tanto più rivelatore e smascheratore, per gli aspetti che coinvolge, le dinamiche nelle quali è inserito e da cui è costruito, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, i quali, varcano una doppia frontiera: come minori rispetto all'ordine degli adulti e come immigrati rispetto all'ordine statale nazionale, al pensiero di Stato della società che li ospita [Petti, 2004].

Se da un lato uno dei problemi più ricorrenti, presente nel nostro ordinamento e nel sapere sociale, fa capo all'incertezza normativa, dall'altro, la presa in carico di questi minori da parte dei servizi pare estremamente condizionato dalla percezione della loro presenza sul territorio e da come vengono recepiti, percepiti, e applicati, dagli operatori sociali e giudiziari, i diritti e le forme di tutela di cui sono titolari i minori. L'assenza di procedure standardizzate a livello nazionale, la mancanza di un adeguato raccordo interistituzionale, l'assenza di qualsiasi sostegno dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche e la mancanza di strumenti e risorse sufficienti, per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi, hanno dato vita ad un *sistema di tutela territorialmente eterogeneo*. Ogni realtà, ha difatti sviluppato prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati e concretizzato politiche sociali differenziate nell'ambito dell'*accoglienza e dell'integrazione* che hanno consolidato, seppur in misura diversa, *il modello di welfare mix italiano*⁶¹. Inoltre, in alcune realtà, la difficoltà di governo del fenomeno ha comportato non solo “aggiustamenti strutturali” al *welfare* locale, ma anche la “revisione” in chiave culturale, di alcuni basilari principi a salvaguardia

dell'interesse del minore. I minori stranieri non sono minori come gli altri e il loro superiore interesse viene presto declassato o negato. Per mancanza di risorse o per paura che approfittino delle risorse. Per rispettare la loro cultura o perché non capiscono la nostra cultura. Perché vengono qui per lavorare e non vogliono tornare indietro dalla famiglia, e tutto ciò, porta anche a rivedere il senso relativo al diritto all'unità familiare, a relativizzare la necessità di nominare un tutore, alla scelta di considerare i minori stranieri non accompagnati come minori in stato di abbandono. Infatti, il loro essere *stranieri*, giustifica, pratiche ambigue da parte degli operatori, i quali combinano atteggiamenti assistenziali con quelli di contenimento e controllo sino a condurre il *superiore interesse del minore*, sul confine dell'interesse della società (comunità locale, dei servizi) a difendersi dal minore. Il minore, inizialmente oggetto di una rete di interventi per la costruzione della protezione sociale, che sono la caratteristica principale del *welfare* locale, viene trasformato, col passare degli anni, in straniero. È lo straniero a prevalere, a prendere il posto del minore, a sovrastare la condizione di minore. Nella coppia che definisce questa categoria di persone, minori stranieri, l'aggettivo straniero si amplifica travolgendo quella di minore (“questi minori si approfittano della nostra bontà, non lavorano, sono di un'altra cultura...”), facendoli scivolare vieppiù dalle categorie della tutela alla categoria di “non-persone”. Ed è sulla base di questi luoghi comuni che spesso vengono organizzate le risposte sociali. *Migranti minori*, è vieppiù prevalente, sullo status di *minori migranti*.

Quanto detto, ci porta a sottolineare con ancor più forza l'importanza delle politiche sociali territoriali e l'esigenza di investire maggiormente sui soggetti, sugli operatori, sui servizi che si occupano della presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, dando a questi servizi importanza, visibilità, status e mettendo a loro disposizione risorse conoscitive, normative e finanziarie che rafforzino i dispositivi d'accoglienza e di protezione per i minori soli.

⁶¹ Nell'ambito dell'accoglienza dei minori non accompagnati un ruolo enorme è svolto dal privato sociale, il quale gestisce, quasi sempre in convenzione con il pubblico, più dell'80% dei posti disponibili deputati all'accoglienza dei minori soli. Così come anche nell'ambito delle politiche sociali rivolte all'integrazione del minore, i servizi attivano percorsi formativi e lavorativi in collaborazione con i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio. Si veda Giovannetti, 2008.

Dall'indagine nazionale sul sistema di accoglienza (Giovannetti, 2008), è infatti emersa la necessità di sostenere, rafforzare ed ampliare la prima accoglienza dove solo il 34% rimane per più di un mese e per prevenire l'imponente numero di minori che fugge (62%) divenendo potenziali vittime di sfruttamento. Così come, risulta vitale e fondamentale per la buona riuscita del progetto di integrazione del minore in Italia, l'immediata identificazione e l'avvio di procedure più rapide atte a regolarizzare il minore dal momento in cui il 60% dei minori accolti in seconda accoglienza non è provvisto di un titolo di soggiorno. L'analisi sul dato ha, inoltre, evidenziato la forte differenziazione territoriale che investe la gestione del rilascio del permesso di soggiorno, creando discrasie e "statuti" diversi a seconda del luogo nel quale il minore viene accolto. Così come dal punto di vista della tutela, risulta fondamentale renderla effettiva, favorendo la richiesta di nomina del tutore per ciascun minore, ampliando territorialmente la nascita dei pubblici tutori nonché la formazione per i tutori volontari. E' inoltre necessario garantire una "protezione duratura", per permettere ai minori di costruirsi un futuro ed evitare loro la clandestinità una volta raggiunta la maggiore età. Infine, dall'analisi sulle relazioni tra i soggetti deputati alla presa in carico dei minori non accompagnati, emerge la necessità di rafforzare e formalizzare i rapporti inter-istituzionali tra i soggetti, così come quella prioritaria di garantire agli enti locali adeguate risorse economiche da destinare agli interventi e all'adeguamento delle strutture.

Quest'anno, per la prima volta sono state destinate dal governo centrale⁶² specifiche risorse sul tema dei minori non accompagnati, finalizzate alla sperimentazione di un sistema nazionale di protezione, presa in carico ed integrazione dei

⁶² Il Ministero della Solidarietà sociale ha stanziato 10 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo per l'inclusione sociale costituito dalla Finanziaria 2008 e l'accordo tra l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e il Ministero della solidarietà sociale per attuare il "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati" è stato firmato il 19 dicembre scorso.

minori, con particolare riferimento alla prima fase di pronta accoglienza che, come i dati ampiamente dimostrano, rappresenta il segmento di maggior vulnerabilità dei minori.

A livello nazionale, un organismo formato dal governo centrale (Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Comitato Minori stranieri) e dai governi locali (rappresentati dall'ANCI) dovrebbe occuparsi del coordinamento generale del programma, definendone le linee strategiche, promuovendo i progetti di carattere nazionale, rendendo compatibili le diverse iniziative poste in essere sul territorio e assicurando un raccordo costante con tutti gli enti locali e i soggetti interessati. L'attuazione delle iniziative, poi, verrebbe concretamente delegata a livello territoriale, e in particolare ad amministrazioni ed enti locali in collaborazione con le associazioni del terzo settore, per quanto riguarda l'accoglienza e l'integrazione del minore.

Un sistema di accoglienza⁶³ coordinato e diffuso sull'intero territorio nazionale basato, su una *rete di città* che mettono a disposizione del progetto le risorse di accoglienza presenti sul proprio territorio. Ciò dovrebbe consentire, innanzitutto, una migliore gestione del problema, che verrebbe a gravare non più solo sulle città grandi e medie, ma anche sui comuni minori, che si impegnano a contribuire nel cercare soluzioni di volta in volta più adeguate ai casi, dalle sistemazioni in comunità ai progetti di seconda accoglienza.

In secondo luogo, la creazione di una rete efficiente dovrebbe favorire anche la sottoscrizione di un *protocollo comune di standard e procedure condivise* per quanto riguarda *l'identificazione, l'accoglienza e l'integrazione*, al fine di superare le attuali disomogeneità nelle prassi adottate a livello locale dai diversi uffici coinvolti nel trattamento dei minori stranieri non accompagnati (dalle questure, ai Tribunali per i minorenni, ai giudici tutelari) che - al di là di

⁶³ Il modello è quello del *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* di cui abbiamo parlato nel par. 4.

isolate “buone pratiche”, che pure si registrano – rischiano però, come abbiamo messo in rilievo sopra, di ledere i diritti dei soggetti interessati⁶⁴.

⁶⁴ Avvalendosi di un organo di coordinamento tecnico centrale a servizio della rete, che opererà in stretta sinergia e sotto il coordinamento istituzionale del Comitato per i minori stranieri, il sistema intende:

- contribuire alla definizione di procedure standardizzate certe e condivise tra il livello nazionale, locale e inter-istituzionale, tali da permettere agli enti locali di progettare e attuare interventi di protezione sostenibili e di qualità.

- favorire e promuovere un’informazione circolare, tempestiva e corretta, tra il livello nazionale, locale e inter-istituzionale che favorisca un approccio sinergico in cui competenze e ruoli dei diversi attori siano orientati al raggiungimento di obiettivi condivisi. Una prima importante applicazione concreta di questo principio è nelle procedure di identificazione dei minori.

- effettuare un intervento specifico in Sicilia, territorio particolarmente investito dall’arrivo non protetto di minori soli, volto a migliorare il monitoraggio e i servizi di informazione e prima assistenza.

Lo strumento principale per il raggiungimento di tali obiettivi sarà la costruzione di una rete di servizi, definita attraverso l’emanazione di un bando pubblico aperto ai Comuni con maggior esperienza nel settore specifico, che garantiscano ai minori stranieri non accompagnati interventi di prima accoglienza, della durata di 10 settimane, che includano indicativamente i seguenti servizi:

- vitto, alloggio, prima assistenza socio-psicologica e di orientamento legale;

- compilazione di una “scheda di rilevazione sociale” al fine di facilitare le procedure di accertamento dell’età e della nazionalità, identificazione e verifica della presenza di eventuali parenti o altri punti di riferimento da coinvolgere nella presa in carico;

- segnalazione al Comitato per i minori stranieri anche ai fini dell’immediato avvio delle indagini familiari;

- insegnamento base della lingua italiana;

- avvio della procedura ai fini dell’immediata apertura della tutela, rilascio del permesso di soggiorno,

- iscrizione al servizio sanitario nazionale, inserimento scolastico o professionale;

- definizione, a conclusione della pronta accoglienza, del piano socio-educativo individualizzato.

La rete, così costituita, verrà coordinata da una segreteria tecnica centrale che avrà tra i suoi compiti anche quello di inviare ai progetti minori provenienti da altri territori, per un minimo del 10 per cento dei posti finanziati dando priorità, quando possibile, agli invii segnalati dalla stessa regione del progetto. La segreteria tecnica svolgerà poi, oltre alle ordinarie attività di monitoraggio delle attività dei progetti, un ruolo di impulso e facilitazione all’avvio e funzionamento dei tavoli inter-istituzionali sul territorio tra i soggetti a vario modo coinvolti (ente locale, questura, giustizia minorile, enti di terzo settore, etc.). Infine, tra gli obiettivi che il Programma intende perseguire vi è quello dell’elaborazione di un novo modello di

L’avvio di questo programma nazionale di protezione rappresenta una novità interessante che racchiude grandi potenzialità sulle quali investire ma anche rischi da non sottovalutare. Da un lato infatti l’avvio di un programma nazionale potrebbe essere interpretato come una presa in carico dello Stato centrale che legittima una tendenza a sentirsi esonerati da parte delle autonomie locali. Dall’altra una legislazione complessa e ambigua rischia di fare implodere lo sviluppo della rete territoriale nazionale, così come la mancanza di chiarezza su ruoli e settori di intervento tra i vari soggetti territoriali, nazionali e sopranazionali nell’ambito del sistema d’accoglienza potrebbe compromettere la riuscita dei percorsi di integrazione sociale dei minori.

Tuttavia il programma nazionale apre una nuova e positiva prospettiva dal momento in cui per la prima volta il tema della tutela dei minori stranieri non accompagnati entra nell’agenda politica nazionale e viene affrontato condividendo responsabilità ed oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali.

Così come il favorire un sistema di governance fortemente integrato e coordinato che vede nella “rete di città” il modello per realizzare una reale condivisione dei problemi, ci pare altrettanto positivo per affrontare concretamente e fuori da una logica emergenziale, il fenomeno emergente e strutturale delle migrazioni moderne, ovvero quello dei minori stranieri non accompagnati.

Monia GIOVANNETTI

indagini familiari, da inserire pienamente nel percorso di prima accoglienza con il pieno coinvolgimento dell’ente locale sia in fase di avvio che in fase di valutazione degli esiti.

Bibliografia

- Ambrosini, M. (2006) *Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici, gennaio 2006.
- AMNESTY INTERNATIONAL, (2006) *Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, EGA, 2006.
- Bertozzi, R. (2005) *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati*, F. Angeli, Milano, 2005.
- Bertozzi R., Collina, E. (2006) *Minori stranieri non accompagnati: le diverse prassi dell'accoglienza*, in <http://www.minguzzi.provincia.bologna.it/>
- Bianchi B. ; Ermacora, M. (2003) *Suonatori, girovaghi e lavavetri. Emigrazione e immigrazione dei minori nella storia d'Italia*, in il Calendario del popolo, n. 676, giugno 2003, Teti Editore.
- Bianchi, B. (2002) Percorsi dell'emigrazione minorile in Bevilacqua, P ; De Clementi, A. ; Franzina, E. (2002) (a cura di) *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli Editore.
- Campani, G. ; Lapov, Z. ; Carchedi, F. (2002) (a cura di), *Le esperienze ignorate*, F. Angeli Editore, 2002.
- Caponio, T. (2004) *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, CeSPI, maggio 2004.
- CENSIS (2006) (a cura di) *Primo Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati-Anno 2005*, 2006, Roma, Edizioni Anci Servizi.
- CENSIS (2007) (a cura di) *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati-Anno 2006*, 2007, Roma, Edizioni Anci Servizi.
- CIR - MINISTERO DELL'INTERNO (2007) *Universo Rifugiati: dalla persecuzione alla protezione. Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*, Roma, 2007.
- COMMISSIONE DE MISTURA (2007) *Il rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e Permanenza Temporanea*, febbraio 2007, in www.interno.it
- Dal Lago, A. (1999) *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, 1999, Milano.
- Di Bari, C. (2006) *I minori in stato di abbandono. Aspetti giuridici e sociologici*, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/minori/dibari/index>
- DIPARTIMENTO PER I DIRITTI E LE PARI OPPORTUNITÀ (2007) *Art. 18 D.lgs 286/98 - Dati e riflessioni sui progetti di protezione sociale ex art. 18 Dal 2000 al 2006*, Roma marzo 2007.
- Giovannetti, M. (2007) *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderno 36, Cesvot, Firenze, 2007.
- Giovannetti, M. (2008) *Minori stranieri non accompagnati - Secondo Rapporto Anci 2007*, Dipartimento Immigrazione Anci, 2008.
- Giovannetti, M. ; Orlandi, C. (2007) *Minori stranieri non accompagnati - Rapporto Anci 2005-2006*, Edizioni Anci Servizi, 2007.
- GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA (2007) *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2006/2007*, 2007.
- GRUPPO NAZIONALE ENTI E SERVIZI DI PRONTA ACCOGLIENZA MINORI (2006) *Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati*, in www.grupponazionalepam.it, novembre 2006.
- Italia, A. ; Bonardo, D. (2007) *Le dimensioni della tratta di persone in Italia*, in CARCHEDI F., ORFANO I. (a cura di) *La tratta di persone in Italia*, F. Angeli.
- Miazzi, L. (1999) *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 3.
- Miazzi, L. (2002) *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, n. 3, p. 68.

Miazzi, L. (2004) *I nuovi cittadini*, Convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri, 2004

(vedi: www.minoriefamiglie.it).

MINISTERO DELL'INTERNO (2007) *Relazione Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi*, Ministero dell'Interno, ottobre 2007.

Petrovic, N. ; Olivieri, M.S. ; Passacantando, C. (2007) *Servizio Centrale: il sistema di protezione italiano*, in Dossier Statistico Immigrazione 2007, Caritas/Migrantes, IDOS, 2007.

Petti G. (2004) *Il male minore*, DeriveApprodi, Roma 2004.

SAVE THE CHILDREN, Italy (2007) *Development of a Child Rights Methodology to Identify and Support Child Victims of Trafficking*, Save the Children Italia, 2007.

SAVE THE CHILDREN, Italy (2007) *La strada dei diritti*, Save the Children Italia, 2007.

Sayad, A. (1996) *La doppia pena del migrante*, in "aut aut", n. 275, settembre-ottobre 1996.

Sayad, A. (2002) *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Cortina, 2002.

Sbraccia, A. ; Scivoletto, C. (2004) (a cura di) *Minori migranti: diritti e devianza*, L'Harmattan, Torino, 2004.

Turri, G. (1999) *I bambini stranieri non accompagnati*, in *Minorigiustizia*, 1999, n. 3.

Turri, G. (2004) *Un tutore per i minori stranieri non accompagnati*, Convegno L'infanzia "privata". Il ruolo tutelare dell'adulto, Ancona 4 dicembre 2004.

3^{ème} partie :**La situation des mineurs étrangers non accompagnés
sans protection en Europe :****Le parcours d'une centaine de mineurs isolés roumains suivis
par l'association Hors La Rue et pris en charge par l'aide
sociale à l'enfance de Paris**

Régis Bigot

À partir de la fin des années 1990, l'opinion publique a commencé à s'émouvoir de la présence, dans les rues de ses grandes villes, d'enfants isolés — sans référents parentaux — d'origine étrangère. En provenance de plusieurs continents (Asie, Afrique et Europe principalement). Une partie de ces mineurs isolés étrangers — notamment ceux d'origine roumaine — se sont retrouvés à errer dans les rues, à dormir dans des squats ou dans des gares, et à vivre d'expédients (vol, mendicité, travail au noir, prostitution). Dès 2002, l'association Hors La Rue a mis en place un programme de repérage et de soutien aux mineurs isolés étrangers. Ce programme a été créé spécifiquement pour répondre au problème posé par les enfants roumains. Historiquement, l'association avait en effet développé une connaissance de la culture roumaine et de l'aide aux enfants des rues.

Contexte de l'étude

En trois ans, l'association est entrée en contact avec plusieurs centaines d'enfants, et ses éducateurs en ont suivi plus de 400. Hors La Rue a permis que 191 d'entre eux quittent la rue, soit en les orientant vers l'Aide Sociale à l'Enfance ou la Protection Judiciaire de la Jeunesse, soit en les aidant à rentrer en Roumanie. Parce que le travail de Hors La Rue consiste principalement dans le repérage, la mise en confiance et l'accompagnement des jeunes dans un projet de sortie de rue, l'association a peu de visibilité sur le devenir des enfants une fois qu'ils ont été pris en charge par les services sociaux.

Les éducateurs et administrateurs de Hors La Rue ont toujours entretenu quelques contacts privilégiés avec certains jeunes, soit que ces derniers passaient au centre de jour de l'association donner de leurs nouvelles, soit que les salariés étaient amenés à les croiser à nouveau au cours de leur prise en charge. Mais, en 2005, il est apparu nécessaire de « faire le point » sur le devenir des enfants dont l'association s'était, pendant un temps, occupé.

Hors La Rue a donc souhaité réaliser une étude, en partenariat avec l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris, pour mieux connaître le devenir des jeunes qu'elle a suivis entre 2002 et 2005.

Méthodologie suivie

L'étude comporte deux volets. Dans un premier temps, nous avons mené une enquête

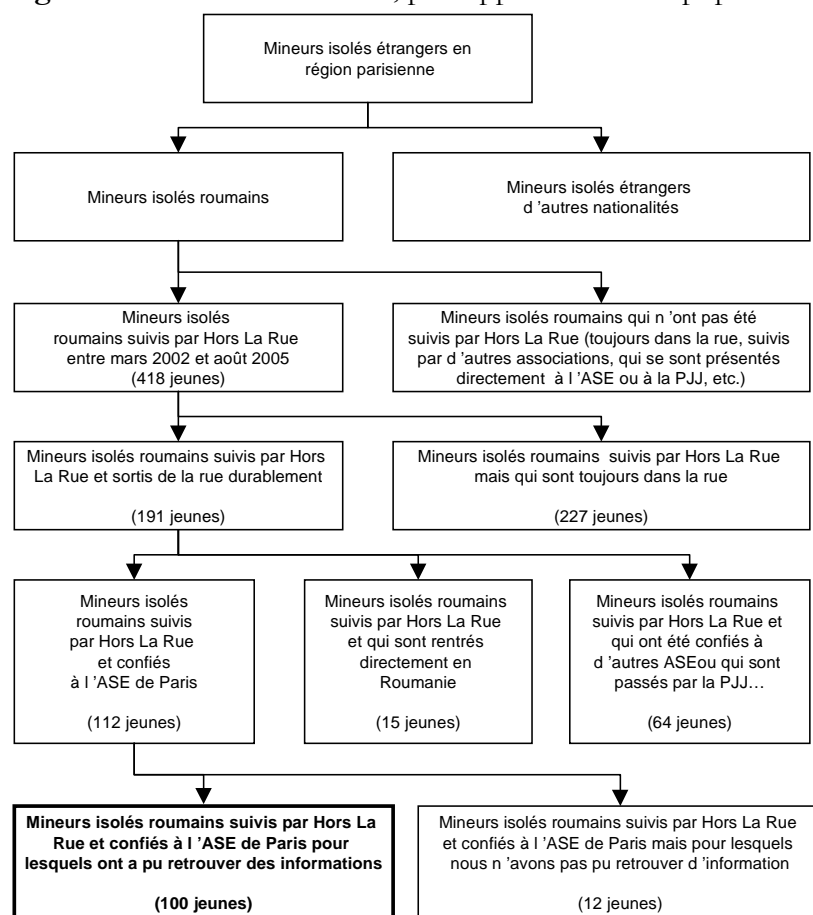
quantitative en analysant les informations contenues dans les dossiers de l'association Hors La Rue et celles disponibles dans les dossiers de l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris. Dans un second temps, nous avons réalisé une enquête qualitative auprès d'une vingtaine de jeunes. Les interviews visaient à recueillir le témoignage des jeunes sur leur parcours.

La première partie de l'étude utilise donc comme matériau des renseignements sur les jeunes recueillis par des travailleurs sociaux. La deuxième partie de l'étude présente le point de vue des jeunes eux-mêmes. Il nous semblait en

effet important de croiser ces deux approches pour mieux comprendre le parcours de ces mineurs isolés étrangers. Les résultats présentés ici sont tirés de l'enquête quantitative.

Il convient également de préciser que cette étude porte une population particulière, qui n'est pas forcément représentative de tous les mineurs isolés Roumains vivant sur le territoire français, ni des mineurs isolés d'autres nationalités. En effet, nous avons étudié les dossiers de 100 jeunes qui ont été suivis par Hors La Rue, puis confiés à l'ASE de Paris.

Figure 1 – L'échantillon étudié, par rapport à d'autres populations



La Figure 1 donne une idée de la circonscription du champ de l'enquête. Sur les 418 jeunes suivis par Hors La Rue entre mars 2002 et août 2005 (la plupart étant Roumains), 191 sont sortis durablement de la rue et 227 sont toujours dans la rue ou dans les squats. Sur les 191 sortis de la rue, 112 ont été confiés à

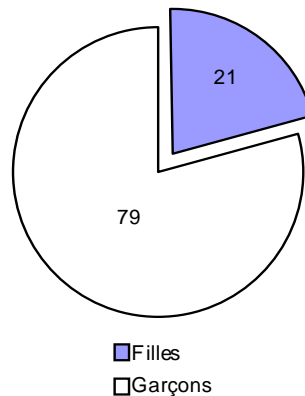
l'ASE de Paris, 15 sont rentrés directement en Roumanie et 64 ont été confiés à d'autres bureaux de l'Aide Sociale à l'Enfance de la région parisienne, ou sont passés par la protection judiciaire de la jeunesse. Sur les 112 jeunes qui ont été pris en charge à l'ASE de Paris, nous n'avons pas pu obtenir

d'information au sujet de 12 jeunes (certains n'ont pas donné leur accord pour que l'on consulte leur dossier). Précisons également qu'au 31 août 2005, 36 jeunes avaient été radiés

de l'ASE de Paris. Dès lors, nous n'avons plus d'information à leur sujet depuis la date de leur radiation.

Graphique 1 - Répartition de l'échantillon entre filles et garçons.

[champ : ensemble de l'échantillon, soit 100 personnes]-[Unité : nombre de personnes]



Source : Hors La Rue, enquête « Parcours de mineurs isolés roumains », août 2005

Caractéristiques des jeunes composants l'échantillon étudié

Sur les 100 personnes constituant l'échantillon des jeunes passés par Hors La Rue et qui ont été pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance¹ de Paris, 21 sont des filles, 79 sont des garçons. Cette proportion correspond, grosso modo, à celle observée parmi l'ensemble des jeunes suivis par l'association entre 2002 et 2005 (73% de garçons en 2003, 74% en 2004²).

Lorsque Hors La Rue a pris contact avec les jeunes pour la première fois, la plupart étaient mineurs. Mais plusieurs ont été pris en charge dès 2002. Pour eux, il s'est donc écoulé trois années au moment de l'enquête depuis la première prise de contact. Cet intervalle de temps explique que sur les 100 jeunes composant notre échantillon, 40 sont mineurs

¹ La plupart des jeunes pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) de Paris étaient mineurs. La prise en charge des jeunes majeurs étrangers, non connus de l'ASE de Paris lorsqu'ils étaient mineurs, est exceptionnelle. Et la prise en charge d'un mineur devenu majeur ne se justifie, pour l'institution, que s'il existe un projet éducatif (tel que la poursuite d'une formation entamée au préalable).

² Hors La Rue, *Rapport d'activité 2004*, p. 19, sur Internet : http://www.horslarue.org/files/file_1132759873.pdf

et 60 sont majeurs. L'âge moyen est précisément de 18 ans et un mois au 31 août 2005. Beaucoup de jeunes se trouvent donc à un âge charnière, celui de la majorité.

La date de naissance des jeunes est, la plupart du temps, connue avec certitude. Nombre d'entre eux disposent de papiers d'identité et, dans certains cas, les travailleurs sociaux ont réussi à se procurer des extraits d'acte de naissance. L'enquête montre que lorsqu'ils arrivent en France, les enfants ont, en moyenne, environ 15 ans.

Sur les 100 jeunes composant notre échantillon, 81 proviennent de la région de Maramures (et plus précisément du département de Satu Mare), 3 sont originaires de Moldavie roumaine, 1 vient de Valachie, 12 de Transylvanie et 3 ne sont pas Roumains, ils sont nés en République moldave.

Plusieurs enfants sont arrivés en France dès 1999. Mais le programme de l'association visant à venir en aide aux Mineurs Isolés Etrangers n'a débuté qu'en mars 2002. Notre panel est constitué de 22 jeunes rencontrés en

2002, 47 contactés en 2003 et 23 jeunes rencontrés en 2004.

Le tableau 1 montre que la répartition des jeunes du panel selon la date de première rencontre correspond, *grosso modo*, à celle des enfants rencontrés par l'association ou à celle

des jeunes qui sont sortis durablement de la rue (en prenant en compte ceux qui ont été placés dans les services de l'Aide Sociale à l'Enfance d'autres départements, ceux qui sont rentrés directement en Roumanie, etc).

Tableau 1 : Date de la première rencontre du jeune avec Hors La Rue
[champ : ensemble de l'échantillon, soit 100 personnes]-[Unité : nombre de personnes]

Date de première rencontre	Nombre de jeunes	Pour mémoire	
		Nombre total de jeunes rencontrés par l'association*	nombre de jeunes rencontrés par l'association et durablement sortis de la rue**
2002	22	250	54
2003	47	300	107
2004	23	275	41
Ne sait pas	8	-	-
Total	100	825	202

Source : Hors La Rue, enquête « Parcours de mineurs isolés roumains », août 2005

* y. c. ceux qui ne sont pas sortis de la rue

** y. c. ceux qui ne sont pas pris en charge à l'ASE de Paris

Résumé des principaux résultats de l'étude

Plusieurs motivations expliquent la décision de migration des enfants roumains que nous avons suivis. Trois d'entre elles reviennent très souvent : les raisons économiques (motif évoqué 46 fois), le désir d'aller à l'école en France (42 citations) et les problèmes familiaux (40 citations). C'est un point sur lequel encore peu d'études mettent l'accent : la migration des enfants Roumains est aussi motivée, dans près d'un cas sur deux, par une situation familiale exceptionnelle (divorce des parents, décès d'un des parents, violence ou alcoolisme des parents, etc.). L'espoir suscité par un soi-disant « Eldorado » français n'est pas seul en ligne de

mire ; il y a également la fuite d'une situation familiale très douloureuse.

En arrivant en France, les enfants déchantent vite. La plupart des jeunes de notre panel ont vécu dans des squats, dans les gares, dans des conditions particulièrement insalubres. Ils ont dû recourir à des expédients illégaux et / ou dangereux pour survivre : 33 enfants disent avoir volé à l'étalage ou dans le métro, 16 ont « pillé » les horodateurs, 13 disent avoir pratiqué la mendicité, 8 ont travaillé « au noir » et 2 avouent s'être prostitués (ce dernier chiffre est probablement minoré, en raison de la honte et de la souffrance engendrées par une telle épreuve).

Il est frappant de constater que, sur les 66 enfants du panel ayant déclaré avoir dû recourir à des activités illégales, seuls 5 ont eu, depuis leur prise en charge, des démêlés avec la justice (pour des affaires de vol essentiellement). Le changement de comportement est radical.

Il s'est écoulé en moyenne 4 mois entre le moment où les jeunes sont arrivés en France et le moment où les éducateurs de Hors La Rue ont « repéré » l'enfant. Ce délai se réduit chaque année, il n'est plus aujourd'hui que de 3 semaines.

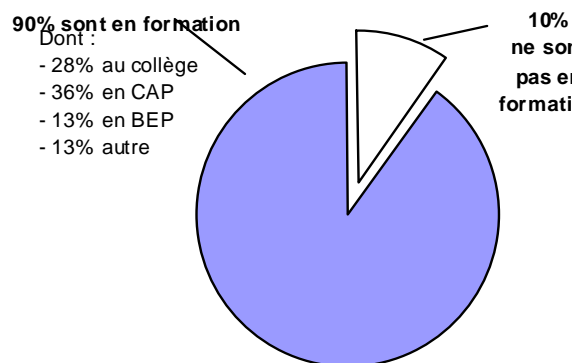
Au 31 août 2005, sur les 100 jeunes confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance, 63 étaient encore pris en charge. En 2004, la plupart de ceux qui ont été radiés venaient d'obtenir la majorité légale. Au total, 13 jeunes ont acquis la nationalité française et 12 disposent d'un titre

de séjour ; 30 majeurs n'ont aucun titre de séjour et, parmi eux, 12 sont pourtant pris en charge par l'ASE.

Parmi les enfants pris en charge, 20 résident dans une famille d'accueil, 25 vivent dans un foyer associatif, 5 sont hébergés dans un foyer de jeunes travailleurs et 5 le sont dans un CEF. 91% des jeunes ont changé plusieurs fois de lieu de résidence depuis qu'ils sont pris en charge (2 fois en moyenne).

La plupart des enfants avaient, en arrivant en France une formation de niveau collège. 90% des jeunes pris en charge sont actuellement en formation, la plupart dans des filières professionnelles courtes (BEP, CAP) dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, de l'hôtellerie restauration et du secrétariat

Graphique 2 - 90% des jeunes pris en charge suivent actuellement une formation



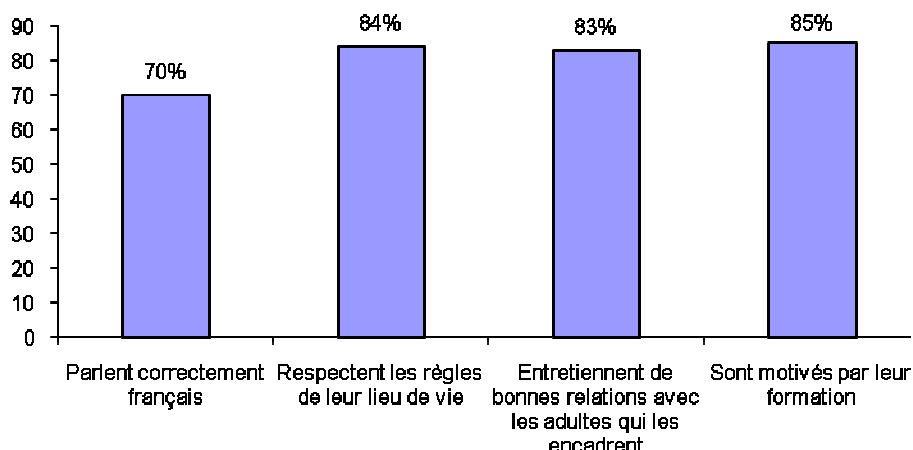
Source : Hors La Rue, enquête « Parcours de mineurs isolés roumains », août 2005

11 jeunes sont aujourd'hui en contrat d'apprentissage et 6 travaillent. On compte parmi ces derniers un maçon, deux peintres en bâtiment, un chauffeur routier et un carreleur. Ils perçoivent entre 800 et 1200 euros par mois.

L'enquête s'est également attachée à évaluer l'intégration des jeunes pris en charge. Les éducateurs référents notent ainsi que 70% des jeunes maîtrisent correctement la langue française, 85% sont soucieux de réussir leur formation, 84% respectent les règles de leurs

lieux de vie, 94% prennent soin de leurs affaires, de leur chambre et de leur hygiène, 83% entretiennent de bonnes relations avec les adultes qui les encadrent, 81% disent se sentir bien dans le lieu qui les accueille et 74% sont plutôt bien insérés dans leur réseau de sociabilité. 76% sont en contact avec de la famille en Roumanie, mais 89% ont envie de vivre et s'installer en France, rares sont ceux qui désirent rentrer en Roumanie.

Graphique 3 : Quelques attitudes des jeunes pris en charge



Source : Hors La Rue, enquête « Parcours de mineurs isolés roumains », août 2005

En définitive, cette enquête montre un changement radical de mode de vie des mineurs isolés roumains qui sont pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance. Dans la rue, ces enfants vivaient dans la clandestinité, dormaient dans des squats insalubres, vivaient d'activités illégales et dangereuses. Une fois pris en charge, la plupart se sont investis dans leur formation, ont appris à parler français, se sont intégrés dans leurs foyers ou dans leur famille d'accueil, ont fait montre d'une grande motivation pour obtenir un travail et ils ont abandonné leurs activités illégales.

Zoom sur un volet spécifique de l'enquête : le point de vue des travailleurs sociaux sur l'intégration des jeunes

Une partie de l'enquête porte sur les appréciations des travailleurs sociaux de l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris vis-à-vis de l'intégration des jeunes dont ils ont la responsabilité. Au-delà des informations factuelles, il s'agissait de recueillir quelques informations plus subjectives, liées à l'intégration des jeunes dans leur environnement.

Les résultats qui suivent doivent être analysés prudemment, car ils reposent sur une évaluation des enquêteurs à partir des appréciations portées sur les jeunes. Dans le recueil des informations, deux « filtres » sont

donc superposés : la subjectivité de l'enquêteur et celle du travailleur social. Signalons d'ailleurs que, dans de nombreux cas, les enquêteurs ont préféré cocher la réponse « ne sait pas », plutôt que de prendre le risque de mal interpréter³. Plus le nombre de réponse « ne sait pas » est élevé, plus l'analyse des réponses s'avère complexe.

A ces réserves près, l'enquête montre que :

- 70% des jeunes maîtrisent correctement la langue française⁴ ;
- 85% sont motivés et soucieux de réussir leur formation ;
- 84% respectent les règles de leurs différents lieux de vie (école, foyer, famille d'accueil, etc.) ;
- 94% prennent soin de leurs affaires, rangent leur chambre et font attention à leur hygiène ;
- 83% entretiennent de bonnes relations avec les adultes qui les encadrent (éducateurs, familles d'accueils, professeurs, employeurs, etc.) ;
- 81% se sentent bien dans le lieu qui les accueille ;

³ En particulier, les questions relatives à l'attachement du jeune à la France ou à la Roumanie ont posé des difficultés aux enquêteurs (plus de 60% de taux de non-réponse).

⁴ Les pourcentages font abstraction des réponses évasives ("ne sait pas").

- 74% sont plutôt bien insérés dans leur réseau de sociabilité ;
- 98% sont en relation avec d'autres Roumains vivant en France ;
- 82% sont en contact avec de la famille en France (hors parents) ;
- 82% ont des contacts avec leurs parents (36% ont des contacts très réguliers,

- 31% ont des contacts assez réguliers et 14% ont des contacts assez rares) ;
- 76% sont en contact avec de la famille en Roumanie (seuls 25% ont des contacts très fréquents) ;
- 89% ont envie de vivre et s'installer en France, tandis que 11% ont envie de vivre et s'installer en Roumanie.

Tableau 2 - Selon les travailleurs sociaux...

[champ : ensemble de l'échantillon, soit 100 personnes]-[Unité : nombre de personnes]

	Oui	Non	Ne sait pas	Total
... le jeune maîtrise-t-il aujourd'hui correctement la langue française ?	50	21	29	100
... le jeune semble-t-il motivé et soucieux de réussir sa formation (ou dans son travail) ?	62	11	27	100
... le jeune gère-t-il son argent correctement ?	(17)	(11)	72	100
... le jeune respecte-t-il les règles de ses lieux de vie (maison, foyer, école, etc.) ?	63	12	25	100
... le jeune prend-il soin de sa chambre, de ses affaires ; prend-il soin de son hygiène corporelle ?	49	3	48	100
... le jeune entretient-il de bonnes relations avec les adultes qui l'encadrent (éducateurs, famille d'accueil) ?	63	13	24	100
... le jeune se sent-il bien là où il est hébergé ?	44	10	46	100
... le jeune entretient-il des relations avec de la famille en France (hors parents) ?	60	13	27	100
... le jeune se sent-il attaché à la France ?	(34)	(6)	60	100
... le jeune a-t-il envie de vivre et s'installer en France?	50	6	44	100
... le jeune est-il sociable, a-t-il des amis ?	51	18	31	100
... le jeune est-il en relation avec d'autres Roumains en France ?	66	1	38	100
... le jeune a-t-il des contacts avec ses parents ?	69	15	16	100
... le jeune est-il en contact avec de la famille en Roumanie ?	45	14	41	100
... le jeune se sent-il attaché à la Roumanie ?	(25)	(10)	65	100
...le jeune a-t-il envie de vivre et s'installer en Roumanie ?	6	50	44	100

Source : Hors La Rue, enquête « Parcours de mineurs isolés roumains », août 2005

Note : Les chiffres entre parenthèse reposent sur des effectifs faibles, ils sont à considérer avec prudence

En définitive, deux résultats principaux se dégagent de ces investigations :

- La plupart des jeunes semblent, aux yeux des éducateurs de l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris, bien intégrés, motivés de

réussir leur scolarité, respectueux des adultes qui les encadrent, se sentent plutôt bien dans leur lieu d'hébergement. Beaucoup ont envie de s'installer en France.

▪ Beaucoup sont en contact assez régulier avec leurs parents (au moins par téléphone), avec leur famille en Roumanie et avec des Roumains vivant en France.

Le désir d'intégration en France de ces jeunes semble donc très fort, mais cela n'empêche pas que les liens avec leur famille et leur pays d'origine restent assez forts. On peut présenter les choses autrement : contrairement à ce que l'on entend dire parfois lors des débats publics sur l'immigration, ce désir d'intégration est très important.

Ces observations doivent par ailleurs être analysées en regard avec des études plus générales sur les relations de sociabilité des immigrés : l'enquête « Histoire de vie » de l'INSEE montre ainsi que les immigrés, dans les premiers temps de leur intégration, fréquentent plus souvent des personnes originaires de la même région qu'eux, mais, qu'au fil du temps, leur réseau social se diversifie, pour finalement ressembler à celui des Français nés en France⁵.

Régis BIGOT⁶
CREDOC, France & Hors La Rue

Bibliographie

Ce résumé reprend quelques résultats d'une note de synthèse plus détaillée : *Le parcours d'une centaine de jeunes Roumains suivis par Hors La Rue et pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris*. Cette note de synthèse est disponible sur Internet :

http://www.horslarue.org/files/file_1169821661.pdf

Voir également le rapport de l'Inspection Générales des Affaires Sociales : *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, par Jean Blocquaux, Anne Burstin et Dominique Giorgi, Rapport 2005 010, janvier 2005, consultable sur Internet :

http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=054000285&brp_file=0000.pdf

Etiemble, Angéline (2002) Les mineurs isolés étrangers en France, évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance, *Migrations Etudes*, n°109, septembre - octobre 2002, consultable sur Internet :

<http://www.adri.fr/me/pdf/me109.pdf>

Diminescu, Dana (2004), La mobilité des jeunes roumains à l'heure de l'élargissement, *Hommes et Migrations*, n°1251, septembre - octobre 2004

Diminescu, Dana (Dir.) (2003) *Visibles, mais peu nombreux (Les circulations migratoires roumaines)*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, Paris.

⁵ Marilyne Bèque (2005), « Famille, amis et participation associative : quelle importance pour les personnes immigrées et celles nées en France d'un ou deux parent(s) immigré(s) ? », *Les immigrés en France*, INSEE, septembre 2005, sur Internet :

http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/IMMFRA05b.PDF

F

⁶ Régis Bigot, directeur adjoint du département « Conditions de vie et Aspirations » au CREDOC (Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie), est également membre du conseil d'administration de l'association Hors la Rue.

Une typologie des jeunes rencontrés dans la rue en Région parisienne par l'association Hors La Rue

Afin de mieux comprendre la problématique liée aux mineurs isolés d'origine roumaine, il nous a semblé intéressant de présenter une typologie des jeunes rencontrés par l'association en Ile-de-France ces dernières années. Le texte qui suit est extrait du rapport d'activité de l'association en 2006⁷.

Sur le terrain, l'association observe un certain nombre de facteurs qui permettent de mieux comprendre les raisons du départ, la maturité du projet, l'adaptation ou non en France. Ces éléments ne se fondent pas sur des travaux de recherche mais plutôt sur une observation de cette population à travers un accompagnement social et un suivi des jeunes à moyen terme, associé à nos nombreux déplacements dans les régions d'origine et les familles.

Pour tenter de mieux appréhender la compréhension de la migration de ces jeunes l'association a élaboré une typologie. Cette catégorisation n'a ni une vocation scientifique ni pour objectif de faire rentrer des jeunes dans des catégories simplificatrices. Certains enfants peuvent venir avec un projet précis (type 1) puis se retrouver dans l'errance (type 2) et être victime de trafic (type 3). D'autres jeunes appartiennent à des communautés roms (type 4).

Les mineurs venus avec un projet

Ces jeunes proviennent principalement du Nord-Ouest du pays (départements : Satu-Mare et Maramures), ils sont issus dans leur grande majorité du milieu rural et ont pour pays de migration la France et l'Italie. La plupart choisissent de partir à la fin du collège

notamment en raison de l'impossibilité financière des familles d'assurer le coût du lycée.

Par exemple, le village de Gherta Mica, département de Satu-Mare et situé à 25 kilomètres de la ville de Negresti, ne possède pas de lycée. Les revenus moyens des agriculteurs, professeurs ou ouvriers y dépassent rarement les 100 euros mensuels. En raison notamment d'un important désengagement des pouvoirs publics dans des secteurs comme l'éducation, les transports scolaires sont très mal assurés à l'échelle du département, et aucun transport public ne passe aux horaires scolaires de Gherta Mica vers Negresti. Les jeunes qui souhaitent poursuivre leur scolarité en Roumanie ont rarement d'autres choix que l'internat en ville dont le coût mensuel est d'environ 60 euros. Pour les familles ne disposant pas de possibilités d'hébergement en ville autre que l'internat, assurer une scolarité en Roumanie à l'ensemble de ses enfants devient hors de portée. Certains jeunes dans cette situation privilégient ainsi dès 15 ans l'aventure migratoire, pour échapper au travail aux champs, parfois même en étant conscients des risques.

La forte tradition migratoire de ces régions rurales du Nord-ouest du pays (antérieure souvent à la période communiste) a permis la mise en place d'un tissu plus ou moins structuré dans les pays de destination. Les jeunes de cette région qui viennent en France ont souvent un lieu d'hébergement (squat ou appartement) et sont en contact avec d'autres jeunes ou des adultes qui privilégient les séjours de 3 mois (durée légale de séjour en France pour tout ressortissant roumain ne possédant pas de visas long séjour). Dans certains cas ces jeunes voyagent avec leurs

⁷ Hors La Rue, Rapport d'activité 2006, sur Internet : http://www.horslarue.org/files/file_1186998644.pdf

parents mais ces derniers cherchent rarement à s'installer en France étant donné la précarité de leur situation clandestine. Bien que ces jeunes soient rarement exploités par des adultes, leurs conditions de vie en France dans des logements insalubres, leurs contacts épisodiques avec leur famille, leur impossibilité à travailler légalement et la proximité avec d'autres adultes oscillant entre le travail clandestin et divers trafics, associés parfois à des problèmes d'alcoolisme voire de violence, exposent ces mineurs à de nombreux dangers et aux risques de basculement dans des activités délinquantes.

La décision du départ ayant parfois été prise avec une partie ou l'ensemble de la famille, ces jeunes ont un projet précis pour leur migration. Travailler et envoyer de l'argent au pays, ou suivre une formation en France et avoir des conditions de logement leur permettant de réussir leur scolarité (foyer). Une fois placés par l'aide sociale à l'enfance ils ne posent pas de problème de comportement particulier et font preuve d'une forte motivation scolaire. Beaucoup de responsables de foyer les considèrent même comme des « éléments stabilisateurs » pour leur groupe.

Les mineurs en errance

Issus de familles déstructurées et/ou modestes voire très modestes, originaires de toutes les régions de Roumanie, mais aussi du Maghreb ou d'autres pays en situation de transition économique forte, ces jeunes ont en commun une enfance marquée par la violence, l'alcoolisme, la maladie, la séparation des parents, les périodes vécues en institution, le manque de soins, l'absence d'éducation et de scolarisation. Ils sont livrés à eux-mêmes dès l'enfance, en l'absence de cadre éducatif posée par la famille ou l'entourage. Leurs parents sont la plupart du temps en marge de leur communauté d'origine sur le plan social ou ethnique. Une partie des jeunes roumains en errance que rencontre l'association vit dans des conditions de très grande pauvreté.

Ces jeunes partent souvent de leur pays pour échapper à des problèmes familiaux et/ou judiciaires. Leurs activités lors de leur parcours

à l'étranger répondent plus à une nécessité de survie plutôt qu'à un projet économique précis. Le choix du pays de migration se fait au hasard des rencontres et/ou pour fuir une situation devenue intenable lors du séjour précédent dans le pays voisin.

Leurs activités en France tournent autour de la petite délinquance et la prostitution, ils logent à l'hôtel, dans des squats, dans des trains en desserte ou dans des caravanes louées sur un campement. La migration de ces jeunes peut avoir démarré au tout début de l'adolescence (12 à 13 ans), leur venue en France peut avoir été précédée de plusieurs séjours dans des pays voisins, Espagne, Italie, Suisse, Belgique. Ces jeunes ont parfois fait l'objet de plusieurs placements en Europe dans des foyers, des maisons d'arrêts, des centres fermés... Leur niveau scolaire, souvent proche de l'illettrisme, leur absence de prise en charge depuis de nombreuses années et leur comportement souvent très instable, rend plus difficile la mise en place de projets de sortie de rue. Cependant, quelques expériences de placements dans des familles d'accueil expérimentées ont révélé que ce type d'accompagnement était souvent le mieux adapté.

Les mineurs exploités

Issus davantage du milieu urbain que de la campagne ces jeunes et/ou leur famille ont souvent été trompés sur l'objectif de la migration. Partis la plupart du temps pour travailler dans la construction, l'hôtellerie ou pour mendier, ils ont été trompés et se retrouvent contraints à voler ou à se prostituer (surtout pour les filles). Ces jeunes proviennent souvent de familles extrêmement modestes, ayant connu des difficultés voire des conflits familiaux très forts. La migration de l'enfant est souvent perçue comme une solution de facilité, d'où souvent l'acceptation mutuelle (des parents et du jeune) de partir sans trop se soucier des conditions de voyage et des intermédiaires dans le pays d'origine et en France. Concernant la Roumanie, les réseaux des jeunes rencontrés sont généralement d'assez faible importance, souvent plus à

l'échelle d'un quartier ou de quelques familles. Ils concernent des jeunes Roumains et des jeunes Roms spécialisés dans certaines activités selon les groupes. Le nombre de ces jeunes rencontrés par notre association demeure relativement faible.

Les mineurs Roms

Il est d'usage de considérer les « Roms roumains » comme une entité relativement homogène, socialement et culturellement. Or, la réalité présente une image plus complexe. Il n'existe en effet pas *une* communauté rom roumaine, mais *des* communautés (ou des « nations » comme disent certains Roms) bien différentes les unes des autres : la Roumanie est un pays aux régionalismes (fruits d'une histoire tourmentée) forts, et les différentes communautés roms en sont les fruits, tout autant qu'elles y participent pleinement, depuis des siècles⁸. Quand bien même ils parlent tous, plus ou moins, la même langue (le romanès), les intéressés n'estiment avoir ainsi que bien peu de choses en commun avec les Roms d'autres communautés. La seule chose qu'ils partagent tous c'est finalement la manière dont les Gadjé (les non-Roms, qu'ils soient roumains ou français) les regardent : comme étant tous des Tsiganes.

Cette diversité se reflète dans la variété des profils de jeunes rencontrés par l'association Hors La Rue en région parisienne. Contrairement à certains Roumains (non-Roms) qui viennent tenter leur chance en France individuellement ou entre amis, et se retrouvent ainsi relativement isolés à leur arrivée, les migrations roms sont dans leur grande majorité familiales (au sens de famille élargie) et communautaires. Les jeunes rencontrés par l'association vivent ainsi pour la plupart avec des proches sur des terrains de type familiaux (cabanes ou caravanes), regroupant des familles de la même communauté. Il arrive que sur un même terrain cohabitent plusieurs communautés roms roumaines, dans ce cas-là l'espace est bien

délimité entre les unes et les autres, chacun préférant entretenir des relations a minima avec les « autres Tsiganes ».

Il va sans dire que, comme pour les non-Roms, la plupart des candidats à l'émigration sont issus des milieux les moins favorisés, tout en disposant d'un minimum de ressources (économiques mais aussi relationnelles) pour organiser leur voyage.

En Roumanie, l'immense majorité des Roms sont sédentarisés depuis des générations (parfois depuis des siècles), ceux qui arrivent en France n'ont donc pas grand-chose à voir avec ces « Gens du voyage » français qui nomadisent saisonnièrement : le seul voyage qu'ils aient effectué est celui de Roumanie jusqu'en France. Au pays beaucoup de pères de famille étaient salariés dans des entreprises publiques ou parapubliques (dans l'industrie ou l'agriculture), et leur famille relativement bien intégrée au tissu socio-économique local. Suite à la révolution de 1989 et à la liquidation rapide d'une très grande part du secteur d'Etat, leurs sources de revenus se sont taries, ceux disposant d'un savoir-faire particulier ont pu se reconverter, d'autres se sont lancés dans le commerce tandis qu'une bonne partie en vint à vivre de débrouilles et d'expédients (comme un grand nombre de roumains non-roms des milieux modestes).

Les personnes rencontrées par l'association et vivant dans des caravanes, sur des terrains vagues à la marge de zones industrielles ou sous des échangeurs autoroutiers étaient pour beaucoup d'entre elles employées (parfois qualifiées), dans les grandes fabriques d'Etat, en fermes collectives, au chemin de fer, etc. Elles habitaient en appartement ou en maison et envoyaient leurs enfants à l'école. C'est avec la chute du communisme que les stratégies familiales ont été contraintes d'évoluer, et que des familles entières ont fait le choix de l'émigration.

Certaines communautés sont présentes en France depuis près de quinze ans (souvent originaires du Banat, beaucoup d'enfants sont nés en France ou bien y sont arrivés tout

⁸ Les premiers *țigani* seraient en effet arrivés en Moldo-Valachie vers la fin du XIV^e siècle.

petits), d'autres sont venues plus récemment (depuis 2001-2002 et la fin des visas). De ce fait, selon leur degré de connaissance de la langue, de leur environnement et des possibilités, les différents groupes ne vivent pas du tout les mêmes situations et ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés : certains ont dans l'idée de s'installer définitivement en France tandis que d'autres font les allers-retours avec la Roumanie afin de ne pas dépasser les trois mois de séjour « touristique » autorisés.

Les mineurs roms expriment des demandes diverses à l'association Hors La Rue. Très peu sont sans aucun parent proche (même s'ils sont « isolés » au sens légal du terme) et, lorsque cela arrive, ce sont pour la plupart des jeunes en rupture familiale (et donc communautaire) en Roumanie, avec un passé de petite délinquance au pays. En raison des situations bien différentes selon les terrains et des parcours particuliers des familles et jeunes rencontrés, il n'y a pas de manière de procéder « type » vis-à-vis des mineurs roms. Il est en effet important de distinguer, parfois sur un même terrain :

- les jeunes participant à l'économie familiale qui rapportent presque quotidiennement de l'argent (manche, vente de

journaux, petits larcins...), sans qu'il y ait de maltraitance physique ou morale ;

- les jeunes dont la famille souhaite une scolarisation ou qui sont déjà scolarisés,

- les jeunes en danger en situation d'exploitation, subissant parfois des violences, pour lesquels un signalement et une mesure de protection est nécessaire (il s'agit souvent de mineurs de moins de 13 ans) ;

- les jeunes en rupture avec leur milieu familial, souvent issus de communautés urbaines du sud et de l'est de la Roumanie, qui évoluent en petites bandes, logent parfois à l'hôtel, parfois sur des terrains (à la marge des autres occupants) et vivent exclusivement du vol (portables et portefeuilles).

Bien que beaucoup de ces jeunes ne soient pas totalement isolés, l'association reste attentive à cette population. En effet il est assez fréquent que ces jeunes se retrouvent brutalement en situation d'isolement et/ou de danger à la suite de l'expulsion des parents, d'un retour en Roumanie, d'un séjour en prison...

Présentation de l'association Hors La Rue

Hors la Rue est une association loi 1901, apolitique, areligieuse, et indépendante. Composée d'une équipe pluridisciplinaire de 11 salariés, Hors la Rue travaille depuis 2002 avec les mineurs étrangers en danger, particulièrement les jeunes roumains. L'association a pour objectif de rencontrer, d'accrocher, puis de convaincre ces mineurs en errance de quitter cette situation.

Hors la Rue développe également, en collaboration avec des ONG et des institutions locales, des projets pilotes visant à trouver des

solutions en Roumanie (accès à la formation, sensibilisation aux conditions de vie des mineurs isolés étranger en France, etc.) pour prévenir les risques du départ.

Hors la Rue - 7/9 rue de Domrémy -
75013 Paris - Tel : 01 42 96 85 17
www.horslarue.org

Les multiples usages sociaux de la Kafala en situation de migration : protection et non protection des mineurs recueillis

Emilie Barraud

L'objectif de cet article est d'apporter un certain éclairage sur une institution de droit islamique, la *kafala* qui est un recueil légal d'enfant. Les *kafala* algérienne et marocaine m'interrogent plus spécifiquement en situation de migration dans la mesure où de nombreux ressortissants français (majoritairement composés de couples mixtes et binationaux) se tournent actuellement vers le Maroc ou l'Algérie pour recueillir un enfant par voie de *kafala*. Les uns sont inscrits dans un parcours d'adoption et accueillent un enfant abandonné, tandis que d'autres prennent en charge un enfant connu, qui n'est pas en situation d'abandon. Je souhaite exposer ici le caractère multifonctionnel de la *kafala* et l'ambivalence d'une institution qui s'entend comme une mesure de protection de l'enfance, mais qui parfois, s'agissant notamment de la *kafala* notariale marocaine, est détournée de ses visées initiales d'assistance pour se muer en un instrument de traite et de maltraitance.

Présentation des *kafala*

La *kafala* est un substitutif au modèle de l'adoption qui est strictement exclu du système juridique musulman. En période préislamique, la parenté élective tenait cependant une place d'importance dans les stratégies de composition familiale, avant que les préceptes du Coran n'en réglementent les effets et n'en réduisent la portée (Pesle, 1919 ; Conte, 1987, 1991, 1994 ; Bel Haj Hamouda, 1996). Généralement, un homme adoptait un fils qui avait vocation à entrer dans le sang. L'adopté, après s'être délié de sa parenté d'origine, prenait le nom (la filiation) de son père adoptant, il était destiné à lui succéder et les empêchements à mariage le concernaient tout autant qu'un parent consanguin. En complémentarité avec le lait¹, l'adoption par le sang prenait une forme aboutie et s'entendait comme « une véritable reconnaissance sociale » (Conte, 1987 : 128). L'adoption préislamique, qui est une affaire d'hommes, se présente comme un moyen de se dérober au péril que présage une descendance en voie d'extinction. Ce procédé concède le choix de ses successeurs et permet de contrôler la circulation des biens matériels et patrimoniaux du lignage. Le Prophète de l'islam, dont les quatre fils et filles sont morts en bas âge, a peu avant la Révélation également usé de cette formule en adoptant un fils nommé Zayd (Rodinson, 1961 ; Conte, 1991 : 85 ; Ibn Ishaq 2001 : 192 ; Ibn Hicham, 2004). Mais au VII^e siècle, la société arabe change, et sous l'impulsion de nouvelles aspirations, l'organisation de la

¹ L'adoption par le lait offrait ainsi aux femmes un champ d'initiative conséquent dans la création de liens de parenté. Sur la parenté de lait (Altorki, 1980 ; Héritier-Augé, 1994)

famille est repensée par le Prophète (Conte, 1991 : 74 ; Tillion, 1970 : 170, Pesle, 1919 : 26). Trois versets (4-5² et 37³) de la sourate XXXIII sont réservés à la parenté élective et remettent en question l'adoption quand elle établit des liens équivalents à ceux de la filiation. Légitimant « à tout jamais *une* nouvelle vision exclusivement biologique de la parenté » (Conte, 1994 : 181), l'islam a contribué à ce que tous les effets de droits de l'adoption soient suspendus : le fils choisi ne porte plus le nom de son père adoptif (Zayd a repris le nom de son père d'origine), il n'existe plus de prohibition matrimoniale (le Prophète a pu épouser la femme répudiée de Zayd), ni de droit à l'héritage.

Au XX^{ème} siècle, les Codes de la Famille algérien et marocain ne retiennent que les interprétations les plus restrictives de ces versets. La législation marocaine dispose que l'adoption n'a aucune valeur juridique et n'entraîne aucun des effets de la filiation⁴, tandis que le législateur algérien tient essentiellement compte de la donnée religieuse considérant que l'adoption est interdite par la *chari'a* et la loi⁵. On retrouve cette interdiction dans la plupart des pays soumis à une législation islamique,⁶ à quelques exceptions près⁷.

Dans les années 1980-1990, l'apparition de la *kafala*⁸, en tant que recueil légal d'enfant, dans les législations algériennes et marocaines procède d'une volonté des autorités de se positionner contre l'adoption, en adéquation avec les principes de l'islam. Sa légalisation émane aussi d'une prise de conscience qu'une politique de gestion et de contrôle de l'enfance abandonnée, un phénomène émergent qui s'intensifie dans les années quatre-vingt, doit nécessairement être élaborée. Ainsi, la *kafala* se présente comme un moyen de prise en charge de l'enfance abandonnée, sous la forme d'un contrat de recueil provisoire établi par un acte légal. Le titulaire du droit de recueil, le *kafil*, s'engage à prendre bénévolement en charge l'entretien, l'éducation et la protection d'un mineur, le *maksfoul*, comme un père pour son fils. Toutefois l'enfant n'entre pas dans la filiation, il n'hérite pas et conserve son patronyme d'origine. En 1992, un décret algérien⁹ a cependant redressé le tort subi par les enfants nés sous « X », sans filiation ni patronyme, en accordant le droit d'une concordance de nom avec leur *kafil*.

La *kafala* n'est pas une formule qui ne s'appliquerait qu'à une catégorie d'enfants et auquel une seule catégorie de tuteurs

² On retient du verset 4 que : « (...) Dieu ne loge pas deux cœurs au-dedans de l'homme ; non plus qu'Il ne fait vos fils de ceux que vous adoptez (...) ». Le verset 5 pointe du doigt l'erreur de ceux qui autrefois changeaient le nom de l'adopté : « (...) Donnez leur le nom de leur père : c'est plus équitable auprès de Dieu ; si vous ignorez leur père, qu'on les tienne pour vos frères en religion (...) ». (Berque, 1990 : 447)

³ Le verset 37 fait référence à un épisode de la vie du Prophète et l'autorise à épouser la femme de son fils adoptif : « (...) Aussi quand Zayd eut cessé les rapports avec elle, Nous te la fîmes épouser, de sorte qu'il n'y ait pas de gêne pour les croyants quant aux épouses de leurs fils adoptifs une fois que ces derniers ont cessé les rapports avec elle » (Berque 1990 : 451-552).

⁴ Article 149 de la Partie II du Livre III de la *Moudawana*.

⁵ Article 46 du Chapitre V de la Partie I du Code de la Famille.

⁶ L'Afghanistan, l'Arabie-Saoudite, le Bahreïn, le Bangladesh, Brunei, l'Égypte, les Emirats arabes unis,

l'Irak, l'Iran, la Jordanie, le Koweït, la Mauritanie, l'Oman, le Pakistan, Qatar, la Syrie, le Yémen.

⁷ Seuls quelques pays de droit islamique reconnaissent l'institution de l'adoption tels que l'Indonésie, la Turquie et la Tunisie, la Somalie et le Liban.

⁸ Sur la *kafala* et ses effets juridiques en Algérie (Aït Zaï, 1989, 1993, 1996 ; Bencheneb, 1991 ; Pruvost, 1996 ; Kahiat, 1996 ; Bettahar, 2001, 2007) et au Maroc (Bargach, 2001).

⁹ L'amendement sur la concordance de nom est l'aboutissement d'un travail en commun avec l'Association Algérienne Enfance et Famille d'Accueil Bénévole, le Ministère des Affaires Sociales et l'Association des *Oulémas* (docteurs de la Loi) d'Algérie. Ces réflexions aboutissent deux ans plus tard à une *fatwa* qui consent à la concordance de nom et autorise le Chef du gouvernement à promulguer le décret. Le Premier Ministre (Sid Ahmed Ghazali) d'une époque fortement dominée par les mouvances traditionalistes signe le décret de concordance de nom (Décret exécutif n°92-24 complétant le décret n°71-157 du 3 juin 1971, relatif au changement de nom) le 13 janvier 1992.

pourrait prétendre. Tout d'abord, il convient de différencier la *kafala* algérienne et la *kafala* marocaine, elles n'ont pas la même histoire¹⁰, ni les mêmes modalités de fonctionnement¹¹. Par ailleurs, les *kafala* algériennes et marocaines, bien qu'aménagées pour l'enfance abandonnée, s'appliquent aussi à des mineurs qui ne sont pas en situation d'abandon. Elles engagent donc :

- Soit des enfants abandonnés avec des situations de filiation totalement inconnue (nés sous X, exposés et trouvés), partiellement connue (reconnaissance maternelle, abandon tardif), voire connue (orphelins, parents incapables, sans moyen de subsistance ou déchus de leurs droits). La *kafala* est dans ce cas préférentiellement judiciaire.

- Soit des mineurs non abandonnés et de filiation connue. La *kafala* est confiée en vertu d'un acte dressé par des notaires, on parle de *kafala* « notariale ». Il peut s'agir d'un arrangement entre deux familles, ou entre un couple et une mère célibataire. Mais bien que les lois ne le mentionnent pas explicitement et que la *kafala* n'ait pas été pensée en contexte migratoire, c'est pourtant dans ce cadre qu'elle remporte un fier succès. La *kafala* pour des mineurs non abandonnés s'emploie essentiellement dans le cadre de dons intrafamiliaux, l'enfant circule à l'intérieur du cercle de parenté pour être transféré dans un pays étranger ; on

note là encore une diversité d'intérêts pour une même démarche.

Traiter des *kafala*, c'est souligner cette diversité : diversité de mineurs concernés, des tuteurs *kafil* et subséquemment, diversité des fonctions remplies par une même institution.

La *kafala* : une institution multifonctionnelle

Des fonctions de protection de l'enfance abandonnée en qualité de « quasi-adoption » ou adoption partielle

Cette mesure permet en effet la prise en charge d'un enfant abandonné et placé provisoirement en institution¹². La légalisation de la *kafala*, en Algérie (1984, Code de Famille) puis au Maroc (1993, Loi isolée sur l'enfant abandonné), a ouvert la voie d'une réelle reconnaissance des enfants abandonnés, une catégorie de mineurs jusque là invisible et frappée d'ostracisme. Par le biais de la *kafala*, l'enfant est ainsi soustrait aux pulsions hostiles que lui prête sa mère, sa famille biologique ou les structures institutionnelles qui en ont la charge. Déculpabilisé, il n'est plus l'enfant du péché à exterminer, il est réinjecté dans la société, lavé d'un passé qui n'est pas pour autant nié. En Algérie, cet enfant abandonné puis recueilli porte le patronyme de ses tuteurs-adoptants (si ceux-là prétendent au droit d'une concordance de nom), ce qui lui permet une intégration familiale sans stigmatisme apparent. En revanche il conserve sa filiation d'origine quand bien même serait elle inconnue. Au Maroc, depuis un remaniement de la loi en 2002¹³, l'officier de l'état civil lui attribue une filiation fictive

¹⁰ La *kafala* algérienne est l'ainée de vingt ans de la *kafala* marocaine. La réglementation de la *kafala* algérienne est inscrite dans le code de la famille en 1984, tandis que c'est une loi isolée sur l'enfant abandonnée, promulguée en 1993, qui règle la *kafala* marocaine. Des remaniements de différentes natures ont eu lieu en 1992 en Algérie et en 2002 au Maroc.

¹¹ En Algérie, le postulant s'adresse aux services de l'assistance publique qui recueille les enfants abandonnés. Une enquête sociale détermine si le postulant est apte à recueillir l'enfant. Dans le cas d'un algérien musulman résidant à l'étranger, cette enquête est réalisée par les services consulaires. Il faut être algérien pour réaliser une *kafala* algérienne. Au Maroc, les postulants à l'adoption s'adressent directement aux orphelinats où ils passent une brève enquête sociale. Il faut être musulman (de naissance ou converti) pour prétendre à la *kafala* marocaine.

¹² Sur l'enfant abandonné en Algérie : (Chabib-Zidani, 1992 ; Turki, 1998 ; Moutassem-Mimouni, 2001)

¹³ La *kafala* est une procédure régie par la loi 15-1 relative à la prise en charge des enfants abandonnés promulguée par le dahir n° 1-02-172 du 13 juin 2002. C'est dans le bulletin officiel n° 5036 du dimanche 15 septembre 2002 que se trouve inscrite l'intégralité de cette circulaire traduite en français.

(prénoms de père et mère) ainsi qu'un prénom et un patronyme exigés corrects ; depuis peu, l'interdiction au *kafil* de donner son nom à l'enfant est suspendue.

La grande majorité des tuteurs qui recueillent un enfant abandonné par voie de *kafala* judiciaire, qu'ils résident au pays ou qu'ils viennent de France, sont dans une logique d'adoption. Bien qu'il ne procède de la *kafala* aucun droit analogue à la parenté et à la vocation héréditaire, cette forme de recueil est vécu au quotidien comme une adoption pleine. Toutefois, cette catégorie d'adoptants se heurte à des lois qui ne sont pas en adéquation avec leurs aspirations : le recueil est provisoire et révocable (l'enfant peut-être restitué à celui qui se réclame du même sang), la *kafala* est encore souvent jugée au nom seul du mari (en Algérie), l'enfant n'est pas inscrit dans le livret de famille, il est hérité comme un bien en cas de décès et il n'a pas droit à l'héritage. C'est ce qui explique le succès toujours actuel des fraudes à l'état civil, en dépit des arrangements et compromis consentis par les législateurs (en 1992 en Algérie et en 2002 au Maroc). De nombreuses familles privilégient encore les arrangements officieux dans le secret absolu et la transgression des lois pour une adoption pleine.

Je précise qu'en Algérie, une mère seule peut recueillir son propre enfant par voie de *kafala*. La loi peut être contournée pour permettre une insertion à l'enfant naturel, généralement exclu, dans sa propre famille biologique. En effet, en tant que *makfoul*, il est protégé par tout un arsenal juridique qui lui garantit un statut et des droits. Les services sociaux de la Direction de l'Action Sociale algéroise accueillent quelques enfants délaissés, qu'ils confient ensuite à leur mère de naissance par voie de *kafala* judiciaire, si elles remplissent les conditions requises (cela implique un soutien familial ou une autonomie financière). La mère célibataire, qui est reniée par la loi et condamnée par la société, fait une demande

de recueil en qualité de femme célibataire et devient dès lors un autre type de mère célibataire, cette fois-ci légale.

Au regard de ces deux fonctions, la *kafala* se présente comme un dispositif relativement efficace de protection de l'enfance abandonnée, notamment en Algérie où depuis 1992 elle connaît un fier succès ; le décret de concordance de nom a en effet conduit à un remarquable renversement de situation dans la mesure où le nombre de demandes dépasse aujourd'hui l'offre des institutions.

Une composante essentielle de l'immigration familiale

La *kafala* s'emploie également en faveur d'enfants qui ne sont pas en situation d'abandon et dont la filiation est connue ; elle formalise alors des transferts d'enfants intrafamiliaux, des cessions de mineurs qui se réalisent à l'intérieur du cercle de parenté. Dans ce cas, l'enfant préserve son identité d'origine, ainsi que les droits et les devoirs qui le lient à ses parents biologiques.

L'enfant peut être confié à un proche parent dès sa naissance. Autrefois, il était en effet coutumier qu'un membre de la famille plus chanceux dans le nombre de sa progéniture ou dans la répartition des sexes, « offre » l'un de ses enfants à un parent stérile. Cette forme traditionnelle de don entre deux membres d'un même groupe de parenté fut institutionnalisée par la *kafala*. Cette cession n'impliquait ordinairement pas de démarche légale, sauf en contexte migratoire ou lorsque donneurs et receveurs vivent à grande distance les uns des autres. Auparavant, ce type de don se réalisait dans le cadre d'une famille étendue, où tout le monde vivait dans la même maison et la fonction éducative était collectivement partagée. Mais aujourd'hui, le modèle élargi n'est plus opérant et les adoptants veulent s'instituer parents exclusifs sans que leur autorité parentale ne soit concurrencée. Le couple adoptant crée généralement une

distance géographique ou psychologique avec les parents donateurs. En France, l'enfant qui a été transféré se trouve dans un véritable cadre familial avec un père et une mère quotidiens (qui sont en réalité son oncle et sa tante), et des parents biologiques qu'il ne voit qu'occasionnellement. Ce mineur est au cœur d'une situation de pluriparentalité.

Par ailleurs, le transfert d'enfant à l'intérieur du groupe de parenté (et par voie de *kafala*) va répondre à de toutes autres motivations et s'appliquer alors à des mineurs plus âgés. Dans ce cas la *kafala* s'entend comme une composante essentielle de l'immigration familiale actuelle. Parfois, l'intérêt peut être d'ordre économique et servir exclusivement le tuteur, qui en tant que *kafil*, se voit ouvrir le droit aux allocations familiales. Généralement, il sert l'intérêt de l'enfant lorsque que l'on présume qu'il aura de meilleures chances de réussite en Europe. Les *kafala* notariales par des ressortissants français servent bien souvent à regrouper une nièce ou un neveu âgé entre cinq et dix-sept ans que l'on désire soigner, scolariser, éduquer en France. Il s'agit aussi de délester les parents biologiques de charges financières qu'ils ne peuvent assumer. Ce peut être la solution à une situation précaire : on recueille l'enfant d'une sœur divorcée et sans ressource, ou encore l'enfant d'une parente décédée, dont le père est remarié, en somme un orphelin que personne au pays ne peut prendre en charge. Elles servent aussi à des personnes âgées qui recueillent un petit-fils (ou petite-fille) ; une jeunesse apte à les seconder dans les faiblesses du troisième âge. Dans ce cas également, le recours à la *kafala* est à replacer dans un contexte générationnel. Elle s'entend comme une seconde chance donnée au train de l'immigration, au regroupement familial qui n'a pas été pris à temps. Dans le cadre de l'immigration familiale, la *kafala* sert tantôt l'intérêt de l'enfant, tantôt celui de ses parents biologiques, tantôt celui de son tuteur,

parfois aux dépens d'une protection efficace du mineur.

Quand la *kafala* est détournée de son objectif de protection

La *kafala* notariale pour des enfants non abandonnés légalement s'emploie aussi lors d'un arrangement avec une autre famille connue. Bien souvent, la famille donneuse agit par nécessité (pauvreté, enfant illégitime) et les récipiendaires s'engagent à prendre soin de l'enfant comme s'il était leur fils. Mais dans ce contexte d'arrangement et de complaisance, la *kafala* peut avoir une autre toute autre fonction, laquelle n'a une visibilité qu'au Maroc : il s'agit de se garantir une aide domestique. La *kafala* se greffe en effet à la coutume des « petites bonnes », un phénomène qui prospère au Maroc (Lahlou, 2004). Dans ce pays, plusieurs dizaines de milliers d'enfants, et notamment de filles, sont employés comme domestiques. De nombreuses associations dénoncent une société marocaine en pleine crise des valeurs, où l'enfant est considéré avant tout comme une source de revenus. Par ailleurs, les sévices dont sont victimes les filles employées comme servantes, plus communément appelées les « petites bonnes », constituent l'un des problèmes les plus sérieux que rencontrent les enfants marocains. Ces filles auraient moins de dix ans dans 50% des cas, âgées en moyenne de sept à quinze ans. Nées le plus souvent dans des zones rurales, elles sont envoyées en ville (ou en Europe) par leurs parents pour travailler, ce qui constitue parfois l'unique source de revenu. Installées chez leurs employeurs, sans liens avec leurs proches, elles sont très souvent victimes d'exploitation et de maltraitance. Dans un rapport de mission menée en 2000 sur la question de l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales¹⁴, on relève l'exemple frappant d'un cas signalé par l'UNICEF. À Casablanca la police avait été

¹⁴ 2000, « L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales », Rapport de mission, Conseil économique et social, Nations Unies, 37 p.

appelée par un voisin. Arrivés sur les lieux, ils avaient trouvé une petite fille enchaînée dans le garage alors que ses employeurs étaient partis en vacances. Cette pratique est à ce point ancrée dans les réalités quotidiennes que les agents de police ne sont pas intervenus, considérant qu'il s'agissait d'un fait strictement privé. J'ajoute que la plupart des mères célibataires qui abandonnent leurs enfants au Maroc et que j'ai rencontrées au sein de l'association Solidarité Féminine de Rabat, sont pour beaucoup d'anciennes petites bonnes dont le parcours est jalonné de violences sexuelles (viols, prostitution forcée), d'exclusion et d'accouchement dans la rue.

Parfois, certaines familles marocaines choisissent leur petite bonne directement à l'orphelinat, si et seulement si la direction est peu scrupuleuse. Dans ce cas, on opte de préférence pour une fillette au teint foncé. L'avantage réside dans le fait que ça ne coûte rien. Par ailleurs, un enfant abandonné sera plus enclin à subir des formes de maltraitance, puisqu'il est dépourvu de protection familiale. Mais il s'agit le plus souvent d'un arrangement direct avec la famille biologique. L'enfant est donné en échange d'un travail rémunéré et dans ce cas, il enverra à ses parents biologiques (s'il en a) la somme de ses revenus (s'il en a). Ou bien, au moment de l'échange, la famille récipiendaire octroie directement une compensation financière (ou immobilière).

Il s'agit d'un fait qui s'expatrie en France où l'on retrouve des mineurs accompagnés d'un tuteur maltraitant. Le département de Gironde connaît ce phénomène, puisqu'on y a signalé en l'espace de deux années près de quarante cas. Une inspectrice de l'Aide Sociale à l'Enfance française et professeur de droit m'en témoignait en 2006. Dans le cadre professionnel, elle explique être très souvent confrontée à des situations de mineurs, confiés dans le cadre de la *kafala*, victimes de maltraitements physiques et de ce que l'on peut qualifier d'esclavage moderne. Cela

concerne essentiellement une population d'origine marocaine venant d'une même région du Maroc, Sidi Sliman. Les premiers mineurs signalés l'ont d'abord été par l'éducation nationale, l'école où sont arrivés en même temps plus d'une dizaine d'enfants tous confiés par *kafala* à différentes familles de la région. Il s'agit majoritairement de filles âgées entre huit et quatorze ans. Parmi les cas signalés il y a deux *kafala* notariales marocaines intrafamiliales : celle d'un enfant âgé de douze ans (caractérisé par de grandes carences intellectuelles et ne parlant pas français) confié à son frère aîné qui vit seul en France, lequel a également recueilli une jeune fille de quatorze ans, la sœur cadette de sa conjointe (qui ne réside pas en France). Les services sociaux pressentent que la jeune fille fut victime d'abus de toute sorte, endossant le rôle de femme du foyer, alors que le garçon se trouve dans un état alarmant, ayant été exploité comme un objet sexuel.

Les enfants sont signalés par l'éducation nationale mais on peut supposer que tous les mineurs qui transitent par l'intermédiaire de la *kafala* notariale ne sont pas systématiquement scolarisés. On note que les instituteurs qui dénoncent de nombreux cas (sur dix nouveaux enfants à la rentrée, on compte parfois six enfants recueillis en *kafala*) ne sont pas entendus. Une des institutrices a tenté de contacter le rapporteur d'une commission sur l'esclavagisme moderne en 2001 ; mais son appel est resté sans suite. Les personnes concernées ont alors sollicité le concours des médias. Cela aboutit à une émission diffusée en 2005 : « complément d'enquête », qui n'a finalement eu aucun impact sur les locaux. Elle en a eu cependant auprès des familles kafalates. Ce reportage révélait les abus occasionnés par la *kafala* notariale sans ne jamais dissocier la *kafala* de l'esclavage moderne, ce qui réveilla légitimement la colère des adoptants sincèrement inscrits dans une logique d'adoption. Dans cette émission, le journaliste relatait l'histoire d'une fillette de neuf ans prise en charge en

2003 par une dame âgée de nationalité marocaine. L'enfant est battue et contrainte à des tâches ingrates, comme par exemple aller chercher de l'eau à la fontaine. La vieille dame, qui assume sans complexe l'exploitation de la fillette, vit en France depuis vingt ans. Seule et malade, on lui a confié cette enfant pour l'appuyer au quotidien. En arabe, elle explique ne pas comprendre pourquoi les services sociaux français lui ont enlevée son unique soutien domestique, d'autant qu'elle l'a payé. En effet, à Sidi Slimane près de Rabat vivent les parents de la fillette. Ils résident dans une grande maison cédée par la vieille dame en échange de leur fille. Dans ce cas, la *kafala* est certes un acte légal, mais l'accord entre les deux familles ne l'est pas. Il s'agit d'un échange de services instrumentalisé par le biais d'une adoption partielle. L'enfant est en quelque sorte loué.

De Sidi Slimane à la Gironde, quarante mineurs, tous en *kafala* notariale marocaine, essentiellement des filles à peine pubères : peut-on parler de filière migratoire ? Selon cette informatrice de l'Aide Sociale à l'Enfance, il s'agit d'un réseau étendu et organisé. Elle soupçonne un système qui fonctionnerait en parallèle avec le trafic de drogue, en parallèle également avec certaines unions mixtes, en parallèle encore avec des adoptions officieuses. Une étude approfondie serait nécessaire pour infirmer ou confirmer ces hypothèses, pour également délimiter géographiquement le réseau, s'il en est un. Par ailleurs, se pose la question du devenir de ces enfants une fois qu'ils ont été recueillis par les services sociaux français. Différents paramètres sont à examiner. S'agissant des enfants qui ont plus de quinze ans, on constate des problèmes d'identité et d'âge, un état civil erroné et la méconnaissance de la langue française. Ces enfants expriment le souhait de rester en France ; selon les services sociaux ils évoquent la pauvreté de leur famille. Nous pourrions également interroger les notions de pacte ou de dette. S'ils ont été donnés (provisoirement) en

échange d'une rétribution financière et qu'ils sont renvoyés dans leur famille, comment seront-ils reçus ? Revenir au pays oblige les parents à rembourser. Ces enjeux financiers font peser des menaces de pression sur ces enfants. Enfin, que faire de ces mineurs isolés dont on ignore parfois tout des origines ? C'est la question que se pose cette inspectrice qui évoque des autorités judiciaires stoïques et qui expose certains cas où, dès l'instant où l'enfant est signalé, il est soudainement transféré dans une autre famille dans un autre département.

Conclusion

L'ambivalence des *kafala*, tantôt mesures efficaces de protection des mineurs, tantôt instruments de traite et détournés à des fins économiques, a conduit les autorités françaises à élaborer une législation répressive. Les *maksfoul* recueillis par des ressortissants français se heurtent à des refus de visas. Les autorités consulaires¹⁵, font saillir dans leurs arguments, les problèmes inhérents à la *kafala* notariale. On en souligne les cas abusifs, fraude et maltraitance, tandis que la *kafala* judiciaire se voit discréditée par amalgame. En définitive, il s'agit de convaincre que la *kafala*, à l'inverse de l'adoption, n'est pas une mesure de protection de l'enfance ; et qu'il va dans l'intérêt supérieur de l'enfant recueilli en *kafala* de ne pas intégrer le territoire français. Nous sommes face à des discours qui amalgament *kafala* judiciaire et notariale, qui n'établissent pas de différence entre toutes les intentions qui motivent le recueil d'un enfant en *kafala* notariale (amalgamant le recueil d'un orphelin dans son intérêt à celui d'une jeune fille destinée à être employée en qualité de domestique) et qui enfin exposent les cas de maltraitance pour légitimer des décisions répressives.

Cette fermeté explique en outre les fraudes justement dénoncées. Nombreux

¹⁵ Rencontrées individuellement au cours des années 2005 et 2006 à Alger, Rabat, Casablanca et Agadir.

sont les adoptants en *kafala*, réellement inscrits dans un parcours d'adoption, bien souvent de nationalité française, qui ont suivi un parcours officiel tant en France qu'au Maghreb et qui se sont vus contraints de faire un choix. Ces adoptants se heurtent d'abord à une entreprise de dissuasion dès le début de leur parcours, notamment lors du passage de l'agrément dont on les prive s'ils avouent leur projet d'adoption au Maghreb (notons qu'il est nécessaire d'être muni de l'agrément pour espérer un titre de séjour pour l'enfant). Sur place, ils se confrontent à des refus de visa, ou au mieux, à des remises de visa consenties entre trois et vingt et un mois après la demande, qui les placent dans une situation complexe. Ils sont en effet soumis à une prise de décision cruciale parmi un éventail de possibles dont les options ne sont que renoncement : renoncer à leur vie en France et s'installer au Maghreb, renoncer à l'enfant et l'abandonner, ou bien renoncer à la légalité. Le renoncement à la légalité implique un cas de conscience sans aucun doute moins redoutable que l'abandon d'un enfant déjà profondément marqué par les premières ruptures de sa vie. Ils sont nombreux, la peur au ventre, à devoir faire entrer clandestinement un enfant de quelques mois en France. Une fois en France (l'enfant ayant été introduit légalement ou clandestinement), ils se heurtent à une loi datée de 2001¹⁶ qui interdit de convertir la

kafala en adoption, par respect pour la loi nationale de l'adopté, et qui soumet l'enfant aux lois sur la nationalité¹⁷ (Muir Watt, 2003 ; Pitio, 2007)

La loi 2001, qui est une réponse du législateur français à la présence en France d'enfant recueillis dans des pays qui ne reconnaissent pas l'adoption, visait à assurer l'unanimité des décisions jurisprudentielles dans un contexte jusque-là étonnamment disharmonieux où parfois, au sein d'une même Cour d'Appel, des faits similaires appelaient des réponses juridiques différentes. Il est important de souligner que si, par cette résolution, il est désormais clair que la *kafala* ne peut être convertie en adoption, certaines juridictions se sont obstinées sur la voie de la confusion. Ainsi, le Tribunal de grande instance de Nîmes, par jugement en date du 9 janvier 2002, a considéré que la législation marocaine relative aux enfants abandonnés : « obéit à une procédure identique à celle de l'adoption en droit français, et a le même but : donner des parents à un enfant abandonné »¹⁸. Les juges ont alors prononcé l'adoption plénière de l'enfant marocain abandonné dès sa naissance et recueilli en *kafala* à l'âge de trois mois. Cette décision, réfractaire à la loi, n'est en outre pas isolée.¹⁹ Mais si certaines Cours d'appel laissaient persister le doute, deux

revanche permise : « sauf si ce mineur est né et réside habituellement en France ».

¹⁷ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, Titre III Dispositions modifiant le Code Civil, le 1° de l'article 21-12 du code civil est ainsi rédigé : « l'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ; ». J.O n° 274 du 27 novembre 2003 page 20136

¹⁸ TGI de Nîmes : n° PR 825 E 70/01.

¹⁹ Le tribunal de grande instance de Nanterre a également prononcé un jugement d'adoption plénière le 28 septembre 2004 pour un enfant né en Algérie. D'autres décisions encore vont dans ce même sens, notamment des arrêts de la Cour d'appel de Reims en décembre 2004 et celle de Toulouse en février 2005.

¹⁶ Loi n°2001-11 du 6 février 2001 relative à l'adoption internationale, J.O. du 8 février 2001, p.2136. Si une partie du texte règle les questions d'organisation de l'adoption internationale, notamment par la création d'un Conseil supérieur de l'adoption, ce ne sont pas ces dispositions qui retiennent l'attention, mais l'insertion dans le Code civil de trois nouveaux articles 370-3, 370-4 et 370-5. On retient essentiellement que la loi soumet les conditions de l'adoption à la loi nationale de l'adoptant, ou en cas d'adoption par deux époux, à la loi qui régit les effets de leur union et non à celle du pays de résidence. De fait, l'adoption ne peut être prononcée si la loi nationale de l'un ou l'autre époux la prohibe. En outre, l'article 370-5 affirme clairement que l'adoption n'est pas permise quand la loi nationale de l'adopté la prohibe. Une inflexion est en

décisions en date du 10 octobre 2006²⁰ se sont appliquées à y remédier. Par deux importants arrêts, la première chambre civile a décidé de censurer les juges qui avaient admis l'adoption simple d'un enfant au motif que la loi algérienne dans un cas, marocaine dans l'autre, connaissait, sous le nom de *kafala*, une institution aux effets similaires à ceux d'une adoption simple, alors que, selon la Haute juridiction, la *kafala* n'est pas une adoption et que, en toute hypothèse, le mineur n'était pas né et ne résidait pas habituellement en France²¹. Si certains choix législatifs sont contestables, la Cour de cassation, s'alignant sur les positions de la loi de 2001, décide qu'il ne revient pas aux tribunaux d'en décider. Pourtant, et nous allons là de rebondissements en rebondissements, la Cour d'appel d'Aix-en-Provence dans un arrêt presque simultané à ceux de la Cour de cassation, le 24 octobre 2006, n'a pas semblé l'entendre de cette oreille, décidant de convertir à nouveau une *kafala* algérienne en adoption simple au bénéfice d'époux d'origine algérienne et de nationalité française.

La France fait donc l'amalgame des différentes *kafala*, elle lui dénie sa fonction protectrice et tente de prévenir par diverses mesures (dont certaines sont marquées d'incohérences) toute migration de cette institution. Dans le cadre d'un recueil qui se veut être un parcours d'adoption, on fait de l'enfant adopté un immigré clandestin qui ne pourra prétendre au droit français, et donc à l'adoption, avant cinq ans. S'agissant de l'immigration familiale, les enfants « en détresse », tels que les orphelins, sont sacrifiés aux intérêts de la politique restrictive actuelle sur l'immigration, ils demeurent donc en détresse, sans

²⁰ Arrêt n°1487, 06-15.264, et Arrêt n° 1486, 06-15.265

²¹ Dans un cas, la Cour casse et annule une adoption simple prononcée à Toulouse le 15 février 2005 pour un enfant né en juin 2002 à Zeralda et recueilli par *kafala* en octobre 2005, et dans l'autre, la Cour casse et annule un jugement d'adoption simple prononcé à Reims pour un enfant né en février 2003 à Marrakech et recueilli par *kafala* en janvier 2005.

protection, dans leur pays d'origine. Enfin, cela ne prévient aucunement les *kafala* abusives et maltraitantes, ne contribuant pas à protéger efficacement les mineurs qui en sont victimes et que leurs tuteurs parviennent à faire passer sans difficulté. En effet, la criminalisation du passage des frontières et de l'entrée en France a cet effet particulier qui fait que : « ce sont les candidats les mieux connectés sur les réseaux mafieux qui disposent de plus de chance de réussite » (Bensaad, 2006 : 12).

Emilie BARRAUD
UMR 6591- IDEMEC / Université
AIX-MARSEILLE

Bibliographie

Aït Zaï, Nadia (1989) L'enfant illégitime dans la société musulmane, *Femme et Pouvoir : peuples méditerranéens*, n°48-49, pp. 113-122.

Aït Zaï, Nadia (1993) La *kafala* en droit algérien, *Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques*, Vol 31, n°4, pp. 793-804.

Aït Zaï, Nadia (1996) La *kafala* en droit algérien, *Les institutions traditionnelles du monde arabe*, Khartala, Paris, pp. 95-105.

Altorki, Soraya (1980), Milk-kinship in arab society. An unexplored problem in the ethnology of marriage, *Ethnology*, XIX, pp. 233-244.

Bargach, Jamila (2001) *Orphans of Islam, family, abandonment, and secret adoption in Morocco*, Rowman & Littlefield Publishing group, Boston, 290 p.

Bel Haj Hamouda, Ajmi (1996) A la recherche d'une autre famille : la famille nourricière (cas du droit tunisien), *Revue Tunisienne de Droit*, pp. 11-25.

- Bencheneb, Ali (1991) La formation du lien de *kafala* et les silences législatifs, *Revue Algérienne*, volume XXIX, n°1-2, pp. 47-53.
- Bensaad, Ali (2006) Le Maghreb face à ses immigrés, *Zaama...*, n°6, pp. 7-21.
- Berque, Jacques (1990) *Le Coran*, Editions Sindbad, Paris, 840 p.
- Bettahar, Yamina (2001) La pluriparentalité en terre d'Islam. L'exemple contrasté des pays du Maghreb, in Le Gall, Didier ; Bettahar, Yamina (dir.), *La pluriparentalité*, P.U.F., Paris, pp. 46-65.
- Chabib Zidani, Farida (1992) *L'enfant né hors mariage en Algérie*, Copyright Edition E.A.P., Alger, 291 p.
- Conte, Edouard (1987) Alliances et parenté élective en Arabie ancienne. Eléments d'une problématique, *L'Homme* 102, XXVII (2), pp. 119-138.
- Conte, Edouard (1991) Entrer dans le sang, perceptions arabes des origines, in Bonte, Pierre ; Conte, Edouard ; Hames, Constant ; Wesous Ould Cheikh, Abdel (dir.), *Al-ansâb. La quête des origines. Anthropologie historique de la société tribale arabe*, Editions de la maison des sciences de l'homme, Paris, pp. 55-100
- Conte, Edouard (1994) Choisir ses parents dans la société arabe. La situation à l'avènement de l'Islam, in Bonte, Pierre (dir.), *Epouser au plus proche. Inceste, prohibitions et stratégies matrimoniales autour de la méditerranée*, Editions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 165-186.
- Heritier-Augé, Françoise (1994) Identité de substance et parenté de lait dans le monde arabe, in Bonte, Pierre (dir.), *Epouser au plus proche. Inceste, prohibition et stratégies matrimoniales autour de la méditerranée*, Editions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris, pp. 148-163.
- Ibn Hicham, (traduit par Wahid Atallah) (2004), *La biographie du prophète Mahomet*, Fayard, Paris, 444 p.
- Ibn Ishaq, (2001) *La vie du Prophète Muhammad*, Tome 1, Editions Albouraq, Beyrouth, 654 p.
- Kahiat, Lucette (1996) L'adoption au Maghreb droit algérien et droit tunisien, in Dahoun, Zerdalia K.S. (Dir.), *Adoption et cultures : de la filiation à l'affiliation*, l'Harmattan, Paris, pp. 152-158.
- Lahlou, Medhi (2004) Le travail des enfants au Maroc ; le phénomène des « petites bonnes », in Rhissassi F. ; Moulayrchid, A. (dir.), *Femmes et état de droit*, Colloque n°1 19/20 avril 2002, Rabat : Dar Al Qalam, pp. 161-195.
- Moutassem-Mimouni, Badra (2001) *Naissance et abandon en Algérie*, Karthala, Paris, 232 p.
- Muir Watt, Horatia (2003) Les effets en France des jugements étrangers d'adoption ou la substitution des modèles français aux institutions étrangères équivalentes, *Revue internationale de droit comparé*, 4-2003, pp. 833-843.
- Pesle, Octave (1919) *L'adoption en droit musulman*, Montégut, Alger, 126 p.
- Pitio, Fabienne (2007) *L'importance de l'étude pluridisciplinaire en droit comparé à travers l'exemple de l'adoption et de la kafala au regard des droits maghrébins (algérien, marocain, tunisien) et français : le droit international privé de la famille, lieu de rencontre des droits nationaux*, Aix-en-Provence, Université d'Aix Marseille, 135 p., Mém. Master2 professionnel ; Géogr. ; Aix en Provence ; 2007.
- Pruvost, Lucie (1996) Intégration familiale de l'enfant sans généalogie en Algérie et en Tunisie : *kafala* ou adoption, *Studi arabo-islamici del PISAI*, n°8, Pontificio istituto di studi Arabi e d'Islamistica (PISAI), Roma, pp. 155-180.
- Rodison, Maxime (1961) *Mahomet*, Le Seuil, Paris, 378 p.
- Tillion, Germaine (1966) *Le harem et les cousins*, Le Seuil, Paris, 211 p.
- Turki, Rim (1998) Le tabou de la maternité célibataire dans les sociétés arabomusulmanes (exemple de la Tunisie), in Ei Hagggar, Nabil (dir.), *La méditerranée des femmes*, l'Harmattan, Paris, pp. 133-152.

Whose problem ?

Addressing child¹ trafficking in France and Britain

Anne Daguerre

This article analyses policy responses to child trafficking in France and Britain in the early 2000s. Although the issue of child trafficking has been a growing public concern worldwide and within the European Union, the phenomenon remains extremely difficult to quantify, due to the lack of an internationalised agreed definition and related problems of data collection (Terre des Hommes 2004, Kelly 2005).

Introduction

Ministries of Interior dominate the policy-making process. They are more inclined to portray human trafficking as a border control/law enforcement issue rather than as a problem of human rights violation. As NGOs specialised in child trafficking represent a marginalised constituency, they tend to lack political clout at the national level. This explains why such organisations have attempted to promote their human rights agenda through supranational organisations such as the United Nations, the Council of Europe, and, to a lesser extent, the European Union, notably the European Commission and the European Parliament (Darley, 2004: 69, Raymond, 2002).

The main hypothesis of the article is that the concept of human trafficking has been transformed and recycled by state actors in order to promote a border control and anti-immigration agenda. The article is divided into three sections. The first section retraces the emergence of the concept of human trafficking in the international arena in the mid-1990s. NGOs and supranational organisations such as the United Nations and the Council of Europe used this notion to raise the emotional profile of the issue and to 'name and shame' national governments with poor human rights records. The second section examines French and British responses to human trafficking in the early 2000s. The concept enables to create a new threat, that is, 'bogus' minors, victims manipulated by criminal networks, or, quite simply, undeserving minors. Much to the dismay of many NGOs, it is precisely because of the emotional appeal of this notion that state actors have been able to use the notion as a rhetorical tool to promote their own order and

¹¹ A child is defined as a person under 18.

border control agenda. To conclude, the last section summarises the significance of these very provisional findings.

The emergence of child trafficking as a distinctive policy issue

The rediscovery of human trafficking as a policy issue occurred in the mid-to late 1990s owing to the reported increase in prostitution involving mainly women and girls from Eastern Europe and West Africa. At the international level, human rights and children rights organisations such as the umbrella organisation End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes (ECPAT UK) together with international organisations such as the United Nations (UN), took the lead in raising public awareness of the issue. In 1996 several nation states including African, South Asian as well as Eastern and Western European nations established an ambitious programme based on the recommendations of the First World Congress against the Commercial Sexual Exploitation of Children (CSEC). This Congress took place in Stockholm and led to the adoption (approved by all states) of the 'Stockholm Agenda for Action', which recommended the implementation of National Action Plans concerning the repression and prevention of commercial sexual exploitation of children.

That child trafficking is a phenomenon which is qualitatively different from trafficking in women for sexual exploitation is only beginning to be acknowledged at the EU level, especially within the European Commission (Terre des Hommes 2004a). However, as reported by various NGOs (Terre des Hommes, 2004b), child trafficking encompasses a wide range of practices including:

- Commercial sexual exploitation (pornography and prostitution) represents the best-known and probably the most widespread form of child trafficking; although victims are usually teenagers of both sexes, girls tend to be over-represented;
- Forced and/or arranged marriages, which concerns mainly young girls;

- Illegal adoption, which concerns babies of both sexes;
- Domestic labour, which concerns mainly teenage girls, at least in Europe;
- Recruitment of children for illicit activities such as theft, burglaries, begging, and welfare fraud;
- Bonded labour;
- Organ extraction is the most controversial form of child trafficking but there is only anecdotal evidence of its occurrence in Europe.

This list is by no means exhaustive but helps demonstrate the multifaceted and complex phenomenon of child trafficking. Children represent an extremely vulnerable group, both because they can be exploited in many different ways and because of their minority status. As they are dependent on adults for their own survival and well-being, they are entitled to specific rights spelled out by the International Conventions on the Rights of the Child (1989). Although social services are responsible for the protection of children that have been trafficked, their involvement is not systematic (JRF 2007: 58). Two categories of relevant policy actors can be identified. Firstly, the police and highly specialised anti-trafficking units, such as the Central Office against Trafficking in Human Beings in France and the United Kingdom Human Trafficking Centre constitute the main statutory state agencies dealing with trafficked children. Children's charities involved in street work such as Barnados as well as children rights activists represent the second category of policy actors. Ministries of Interior dominate the policy-making process, both in terms of agenda-setting processes and policy outcomes. Thus their response tends to be biased towards law enforcement at the expense of victim protection, as a recent report published by the Joseph Rowntree Foundation (JRF) points out in the British case (JRF, 2007).

The remainder of this article examines the ways in which British and French policymakers have incorporated the human trafficking

paradigm within their child protection and immigration frameworks. The case selection is justified by the fact that both countries are countries of destination and transit for foreign minors. Both countries have signed the UN Convention on the rights of the Child, the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children. Moreover, although France and Britain have sophisticated child protection systems, these systems operate in significantly different ways (Pringle 1998, Daguerre 1999, 2000).

Policy developments in France and Britain 1996-present

France

The legal framework

The children judge intervenes when 'the health, the security or the morality of a minor are in danger or if the conditions of his/her education are severely compromised' (article 375 of the Civil Code). This is known as the procedure of educational assistance (judicial protection). The administrative protection involves social services departments placed under the responsibility of local authorities (the President of the County Council or *Président du Conseil Général*). This double system of protection, administrative and judicial, means that most children come under the umbrella of social services intervention (county councils or conseils généraux). Some county councils, such as the County Council of Gironde, have adopted specifically protective guidelines in relation to the treatment of unaccompanied foreign minors².

Although in theory all minors are entitled to protection regardless of their nationality, in

² 'The legal authorities, by making the departments responsible for child protection, requires them to implement the principles of article 3 of the Civil code which states that the legislative framework in relation to child protection is mandatory and must be applied to all children regardless of their nationality. In all circumstances, the child must be protected. The action of the conseil général is based on this mandatory principle'. (Gironde Magazine, 2005: p.8).

practice, this is not the case, for five reasons. Firstly, foreign minors are not legally represented except by an 'administrator ad hoc' (law of March 2002 concerning parental authority). They live in a legal vacuum. Secondly, there is no national framework in relation to the care of unaccompanied minors; thus practices vary depending on local politics. Thirdly, the number of unaccompanied minors has tripled between 1999 and 2001. Between 1999 and 2001, 3 568 unaccompanied minors were brought into social services in 49 local authorities (Etiemble, 2004:16). Fourthly, social workers are not trained to look after minors with a wide range of psychological, language and health issues (Vidalies, 2001). Lastly, unaccompanied minors are perceived as a difficult population. Local authorities distinguish two categories of young people. The first category encompasses minors who want to integrate themselves into French society; these can be helped. Runaway children, who escape as soon as they can, represent the second category. In the words of a representative of the French Ministry of Justice³, 'They are children under influence, very hard to reach. They refuse to cooperate with the child protection services, they run away from care institutions and return to the streets as soon as they can. Nobody knows how to deal with them.'

Scale and awareness of the issue: conflicting definitions

Specific interest about human trafficking and general and child trafficking in particular evolved around the issues of prostitution and 'human slavery'. The rediscovery of child prostitution occurred in the late 1990s with the increased awareness of two phenomena: the visibility of sexual tourism and the reported increase in youth prostitution involving foreign minors from Eastern Europe. In 2002 between 5000 and 8000 minors were 'selling sex' according to various NGOs. However, because of a lack of appropriate monitoring and data collection mechanisms, evidence of the

³ Interview with a representative of the French Ministry of Justice (Youth Justice), Paris, May 2005.

involvement of foreign minors in prostitution remains anecdotal. In Paris, estimates vary between 150 to 500 minors involved in prostitution (O'Deye 2003:14). Two categories of non state actors played a prominent role in the trafficking debate in the early 2000s: the child rescue and the abolitionist lobby on the one hand, the Committee against Modern slavery on the other hand.

The first category of actors is represented by NGOs which promote an abolitionist perspective such as the Fondation Scelles and feminists philosophers framed the issue in terms of prostitution targeting mainly young foreign women and girls. A radically different perspective was advocated by the Committee against Modern Slavery. The term encompasses a broader definition of human trafficking as opposed to focus on commercial sexual exploitation only, underlining that this is a human right issue, not only a prostitution/border control issue (Guiraudon, 2006).

Both camps were particularly influential in lobbying for two pieces of legislation under the legislature of the Socialist Prime Minister Lionel Jospin (1997-2002) which addressed child prostitution and human trafficking. The first piece of legislation was the Law on Parental Authority (2002). Soliciting, contracting for or obtaining sexual acts from a minor is a crime which can lead to a sentence of three years imprisonment and a 45 000 Euro fine (Article 13.2 of the Civil Code). The law represses clients but makes clear that every minor involved in prostitution, albeit occasionally, is considered to be in danger and is placed under the protection of the children's judge. Thus it was the issue of the commercial sexual exploitation of children which drew the attention of policymakers. Concern about the wider issue of human trafficking and modern slavery emerged during the same period.

In 2000 the Committee against Modern Slavery raised public awareness of human trafficking. A report about the scope of modern

slavery and human trafficking commissioned by the National Assembly was published in December 2001 (Vidalies, 2001). A legislative proposal on the fight against modern slavery sponsored by the Socialist Party was then adopted unanimously by the National Assembly in January 2002. This proposal was based on the human rights agenda promoted by the Committee against Modern Slavery, and emphasised the need to provide assistance to victims. The focus was not only on the repression of commercial sexual exploitation, as in the Law on Parental Authority, but on all forms of human trafficking in the broadest meaning of the word. The fact that the Socialist Party sponsored the proposal explains why the humanitarian approach was fairly hegemonic at the time.

When the center-right returned to power in May 2002, trafficking was reframed as an irregular migration issue. Foreign prostitutes, including minors, were recast as undesirable aliens or helpless victims who should be sent back home on humanitarian grounds, unless they cooperated with the police to identify their traffickers. Nicolas Sarkozy exploited the link between trafficking and prostitution which had been established by abolitionist and child rescue groups. The Law on Internal Security adopted in March 2003, the *Loi de Sécurité Intérieure*, created a specific offence for trafficking. However, the humanitarian approach of the 2002 legislation was abandoned. Thus the 2003 Internal Security Bill fell short on providing assistance and protection for victims (Val Cabraz 2006).

The government's priority is clearly the fight against organised crime. NGOs seem marginalised in the decision-making process and have no regular contacts with representatives from the Ministries of Interior, Justice and Immigration. In this context, NGOs have formed an umbrella organisation 'Together against trafficking in human beings' (Ensemble contre la traite des êtres humains) in order to speak with one single voice regardless of their ideological and political divergences. At present,

and in contrast to the early 2000s, it is mainly through international pressures that the issue of human trafficking is raised in the public arena. Such lobbying efforts have had a limited impact, however. To date, there is no systematic attempt to gather intelligence on child trafficking. The new child protection law of 5 March 2007 does not make any new provision concerning the situation of unaccompanied minors. This indicates that the issue of child trafficking is not treated as a governmental priority.

Britain

The legal framework

Under the Children Act 1989 social service departments (SSDs), placed under the responsibility of local authorities (county councils) are required to assess the needs of children. The Act imposes a duty on local authorities to safeguard and promote the welfare of children defined as being in need (Phoenix, 2002: 357). As in France, children are entitled to protection regardless of their nationality. Although the British government ratified the Convention on the Rights of the Child in 1991, it made a specific reservation concerning art.22 of the Convention, the provision that guarantees adequate protection for refugee and asylum seeking children. According to Sales (2007), British immigration policy makes a sharp distinction between young refugees who are accompanied and those who arrive alone. Young accompanied asylum seekers fall within the remit of the National Asylum Support Service (NASS) and may be subject to dispersal. Those who enter alone are classified as unaccompanied minors and fall within the remit of the Children Act 1989 and 2004.

The Children Act provides two levels of care and protection. Children are accommodated under section 20 and supported under section 17. Children looked after under section 17 are placed in semi-independent accommodation or beds and breakfasts. As most unaccompanied minors are over 16, they are placed in semi-independent accommodation where they are at particular risk of being trafficked or re-trafficked (ECPAT 2007: 15).

The death of Victoria Climbié at the hands of a great-aunt and her partner in February 2000 resulted in a high profile investigation conducted by Lord Laming. The Green Paper *Every Child Matters* or ECM (2003) was a response to Lord Laming's inquiry and stated that all children should be kept safe from maltreatment, neglect, violence and sexual exploitation and that they should be provided with stability and security, and cared for. Although the Children Act and the ECM agenda represent a great step forward, the conflict between the child welfare and immigration control agendas has not been solved. Under section 11 of the Children Act 2004, government agencies such as local authorities, district councils, police, probation services, NHS bodies, youth offending and the prison service are under an obligation 'to have regard to the need to safeguard and promote the welfare of children'. However, the UK Immigration Service and the Home Office Immigration and nationality Directorate are not covered by this duty (ECPAT 2007:13).

Scale and awareness of the issue

The concern with child trafficking is relatively new and is linked with the rising awareness of the incidence of commercial sexual exploitation involving foreign minors. Child trafficking does not appear as a policy concern as such until the late 1990s, under the pressure of NGOs such as ECPAT and UNICEF UK. National concern about child prostitution can be traced back to the mid-1990s following the work carried out by NGOs such as Barnado's, which proved extremely influential in child protection. The notion of commercial sexual exploitation increasingly replaced the concept of prostitution. British NGOs used international forums to raise awareness of the issue, especially during the First World Congress on the Commercial Sexual Exploitation of Children held in Stockholm in 1996. Concern about foreign minors emerged as a result of the disappearance of about 66 children of West African origin from the care of West Sussex social services between 1996 and 2001 (Candappa 2003). Since December 2001,

ECPAT UK has run a counter trafficking campaign. NGOs have produced estimates concerning the number of trafficked children. According to the report published by UNICEF UK in 2003, 'it is known that at least 250 children have been trafficked in the UK in the last five years. The real figure, however, is likely to be far higher. Many authorities and bodies have only just started recording cases of trafficking. Therefore, the figure 250 is only the tip of the iceberg.' (UNICEF UK 2003: 17).

The most recent research commissioned by the Home Office estimated that a total of 330 children were either trafficked or at risk of being trafficked (CEOP 2007). According to the study, the types of activities were the following: sexual exploitation represented 57% of all cases, domestic servitude 22%, cannabis cultivation 6%, benefit fraud 6%, labour exploitation 5%, drug dealing 1%, adoption 1%, servile marriage 1% and begging 1%. Girls represented 50% of the data set, and were trafficked for sexual exploitation (66%) and domestic servitude (22%), but they were also represented in six other types of exploitation (CEOP 2007: 44). In the data set, there was no record of exploitation for 92% of the boys, which suggests that boys 'may be smuggled rather than trafficked in' (CEOP 2007: 45). The study also reported that traffickers 'blatantly' abused the asylum system. While the majority of trafficked children enter the UK as unaccompanied minors, some are registered as accompanied minors, especially when they arrive from Eastern and Western Africa. Lastly, the study underlined that 55% of children in the data set went missing from social services, and were portrayed at particular risk of re-trafficking and further exploitation.

The government is caught up between two contradictory imperatives in relation to foreign minors (Giner 2006 and 2007). On the one hand, it must champion the best interests of the child, which are seen as paramount in the Children Act 1989 and 2004. On the other hand, the Labour government is also attempting to reduce the number of asylum-seeking people, a policy which has been extended to asylum-seeking children under Section 9 of the 2004

asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act and under section 11 of the Children Act 2004. As Giner (2006 and 2007) shows, advocacy for foreign minors concentrates on their vulnerability: they are victims 'par excellence'. NGOs thus 'essentialise' foreign minors in order to remind the government of its commitment to the universal child protection agenda. However, the politics of victimhood can backfire and be used for completely different purposes by the state. Indeed, in a context where asylum policies aim at reducing the number of asylum seekers including children, policies are based on the exclusion of claimants. Additional criteria need to be found to justify the exclusion of unaccompanied asylum seeking children, who account for an increased proportion of asylum-seekers, 22% in 2006 as compared to 9,4% in 2002 (Home Office 2006). Here the trafficking discourse can prove extremely helpful as it can provide additional criteria and new rationales for excluding asylum-seeking children.

Asylum-seeking children represent a potential bone of contention between two departments: the Department for Children, Schools and Families located within the Department for Education and Skills and the Immigration and Nationality Directorate (IND) located within the Home Office. Both departments have joint ownership and responsibility in relation to foreign minors. However, the Home Office is clearly the leading department; indeed, the Every Child Matters Framework does not apply to Home Office agencies. The Home Office sets the governmental priorities and rationale for looking after foreign children. Of particular interest is the Consultation paper entitled 'Planning better outcomes and support for unaccompanied Asylum seeking Children.' (Home Office 2007). When pointing out to the specific needs of separated children, advocates of asylum-seeking children unwillingly reinforce the assumption that these children are not children like any others and thus must be treated as a separate category, distinct from the rest of children in need of protection, as the

Consultation Paper makes clear: 'Many stakeholders have expressed the view that unaccompanied asylum children need to be treated as a specialist group among young people receiving services and care from local authorities. We agree.' (Home Office 2007: 8). The Consultation Paper lists the reasons why these children are different from the rest. Firstly, they are older than other children (most are aged 16-17 years old), thus in less need of care or protection than other children (p.6). Secondly, their care or protection needs arise from the fact that they do not have a family (the problem is the absence of a family, not the existence of a deficient or pathological family). Thirdly, they are in the UK on a temporary basis (*ibid*, p.6). NGOs challenge this assumption, which is a reflection of a policy goal (speedy removal). It follows that while other children (UK born) are here to stay, unaccompanied asylum-seeking children, being over 16, are on British soil for a short period and need 'to be prepared for return to their countries of origin' (p.6). Fourthly, as unaccompanied asylum-seeking children can be the victims of traffickers, this justifies increased border control at the point of entry in the UK: 'Police joint protection officers have also been placed at some of the busiest of our ports and screening units' (*ibid*, p. 8). Moreover, evidence that unaccompanied asylum-seeking children might be manipulated by traffickers for welfare fraud purposes or in order to take advantage of children's entitlement to stay in the UK (CEOP 2007) represents an additional rationale for treating unaccompanied minors as threats to the public order or as bogus children. This does not mean that moral constituencies such as ECPAT (especially UNICEF, Save the Children, Barnados, the NSPCC or the Children Society) necessarily support a moral order discourse of the same kind that the one endorsed by the Home Office (Kantola and Squires, 2004: 88-89). In fact, most children NGOs have been extremely critical of the Home Office Consultation Paper, and unanimously deplore the border control/law enforcement perspective of the Home Office.

Moreover, counter-trafficking legislation was adopted partially as a result of lobbying by NGOs in the field. For instance, the Sexual Offences Act 2003 criminalised the purchase of sexual services from a child regardless of the age of consent (16 in Britain). Similarly, the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004 criminalised trafficking for all forms of labour exploitation. However, child trafficking offences are extremely difficult to identify. Indeed, under the Asylum and Immigration Act (2004) it is still necessary to prove that the child has been requested or induced, which makes the prosecution of child trafficking extremely difficult in cases of domestic servitude and forced labour. The need to protect separated children from worst forms of trafficking justifies the implementation of an even more stringent border control approach. The concern regarding the abuse of the status of the child in the asylum system justifies the current Home Office proposals to lower the age of DL from 18 to 17 and a half years. The emphasis is clearly on speedier removal rather than safeguarding vulnerable children. Victim identification, repatriation packages and the creation of a hostile environment to traffickers and emigrant children represent the main governmental priorities.

Conclusion

- Domestic NGOs tend to use the international arena as a specific venue to promote their human rights agenda in order to bring home international pressures, thus obliging domestic state agencies to take into account international pressures.

- In Britain and France there is an increasing emphasis on criminalising clients and pimps. Both the 2002 law on parental authority and the Sexual Offences Act of 2003 closed previous legal loopholes by ensuring that soliciting the sexual services of a child under age 18 is a criminal offence regardless of the age of sexual consent (15 years in France, 16 in Britain). In doing so, policymakers have portrayed child prostitution as primarily a child

abuse issue, whereby young sex workers are victims.

- To date, current policies focus on criminal investigation and the arrest of pimps and criminal networks to the detriment of victim protection

- Policies and practices reflect contradictory goals and underlying tensions in relation to the child protection and welfare agenda on the one hand, and control and policing on the other. Indeed, although child prostitutes are rarely cautioned and charged for street soliciting, they remain theoretically legally liable. Moreover, there is strong evidence that the placement in secure units is geared towards behavioural control. This is especially relevant in the British case, since safe houses remain on an experimental scale in France

- In both countries the welfare and care system is confronted with increasing needs due in particular to a rise in the flux of young migrants, both accompanied and unaccompanied foreign minors. Lack of adequate funding means that social services departments select welfare applicants on the grounds of nationality, especially by contesting the age of the child. Social services are concerned about encouraging welfare tourism, in particular when they suspect - sometimes rightly- that children may be used by adults for social security fraud purposes. However, local authorities practices differ depending at least partially on party politics (see for instance the guidelines provided by the Socialist Gironde County Council in relation to foreign unaccompanied minors)

- Despite the emphasis on the rights of the child in both countries, foreign minors do not have a clear legal status and live in a legislative vacuum. This allows a profiling of children which amounts to a distinction between deserving and undeserving foreign minors. These children are sometimes denied permission to remain, leaving them destitute or driving them into illegality, which increases their

vulnerability to various forms of exploitation. When they are permitted to stay in the host country, it is either on the basis of their co-operation of the police, when they report their pimps to the authorities, or when it is absolutely obvious that they are at risk of significant if not fatal harm.

- In both countries the issue of child trafficking is part of a wider immigration control agenda which takes pre-eminence over the duty to provide unconditional support and protection to all children regardless of their nationality.

- The search for the lowest common denominator in international and EU law is no coincidence: it clearly enables to promote the human.

Anne DAGUERRE

References

- Anderson, Bridget. ; O'Connell Davidson, Julia. (2003) *Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study*, IOM Migration Research Series No 15.
- Bennet, C. (1991) Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It, *British Journal of Political Science* 21, pp. 215-233.
- Bertone, A. (2004) Transnational Activism to Combat Trafficking in Persons, *Brown Journal of World Affairs*, volume X; 2, pp. 9-22.
- Cabral, Georgina Val. (2006) *La traite des êtres humains*, Paris, La Découverte, 260 p.
- Candappa, M. (2003) Prevention and Fight Against Trafficking: Institutional developments in Europe, Center for Research in Ethnic Relations, University of Warwick.

- CEOP (Child Exploitation and Online Protection Centre) (2007) *A Scoping Project on Child Trafficking in the UK*, Home Office and Border and Immigration Agency: London.
- Cunningham, S. ; Tomlinson, J. (2005) Starve them out: does very child really matter? A Commentary on Section 9 of the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act, 2004, *Critical Social Policy*, vol. 25 (2):pp. 253-275.
- Daguerré, A. (1999) *La protection de l'enfance en France et en Angleterre 1980-1989*, [Child Protection in France and Britain 1980-1989] Paris, l'Harmattan.
- Daguerré, A. (2000) Policy Networks in England and France: The Case of Child Care Policy 1980-1989, *Journal of European Public Policy*, 7 (2), pp.244-260.
- Darley, M.(2004) *La Lutte contre la Traite des Femmes en Provenance d'Europe de l'Est*, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
Mém. DEA : Géogr. : IEP Paris : 2004.
- ECPAT UK (2007) *Missing Out, A study of Child Trafficking in the North-West, North-East and West-Midlands*.
- European Commission (2004) *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Brussels.
- Giner, C. (2007) *Contesting boundaries around age, agency and asylum: the case of unaccompanied minors in England*, Paper for the workshop on the treatment of unaccompanied asylum-seeking migrant minors in Europe, Workshop 3: The English Case, Poitiers, 10-11 October 2007-08-09.
- Giner, C. (2006) Childhood and Asylum in the UK: a highly political relationship, *RSC Working Paper No. 34*, [Online], Available from: www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP34%20Asylum%20and%20Childhood%20CG.pdf.
- Guiraudon, V. (2006) Trafficking and smuggling in France: social problems as transnational security issues, in Guild, E. ; Minderhoud, P. (eds.), *Immigration and Criminal Law in the European Union*, Koninklijke Brill, Netherlands, pp.41-67.
- Home Office (2007) *Planning better outcomes and support for unaccompanied Asylum seeking Children*, Consultation Paper.
- Home Office (2007) *The Economic and Fiscal Impact of Immigration*, CM 7237, London: HMSO.
- IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) (2005) Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France, Rapport 2005010, 114 p.
- Jenkins, P. (1998) *Moral Panic*, Yale: Yale University Press.
- Kantola, J. ; Squires, J. (2004) Discourses Surrounding Prostitution in the UK, *European Journal of Women's Studies*, Vol. 11, n°. 1, pp. 77-101.
- Keck, M E. ; Sikkink, K. (1998) *Activists beyond Borders: Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Kelly, R. (2005) You can find anything you want: a critical reflection on research on trafficking, *International Migration, Special Issue: Data and Research on Human Trafficking ; A Global Survey*, 43(1/2), pp. 235-265.
- Long, L. D. (2004) Anthropological Perspectives on the Trafficking of Women for Sexual Exploitation, *International Migration*, 42:1.
- 'Mineurs étrangers: la question de l'accueil' (2005) *Gironde Magazine*, n° 62, pp.8-9.
- O'Connell Davidson, J. (2005) *Children in the Global Sex Trade*, Cambridge, Polity.
- Peters, B.G. (1998) *Comparative Politics, Theory and Methods*, New York University Press, New York.
- Piper, N. (2005) A Problem by a Different Name? A Review of Research on Trafficking in South-Asia and Oceania, *International Migration, Special Issue: Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey*, 43 (1/2), pp. 203-233.
- Pringle, K. (1998) *Children and Social Welfare in Europe*, Buckingham, Open University Press.

- Radaelli, C.M. ; Schmidt, V.A. (eds.) (2005) *Policy Change and Discourse in Europe*, London, Routledge.
- Raymond, J (2002) The New UN Trafficking Protocol, *Women' Studies International Forum*, 25 (5), pp. 491-502.
- Ruggiero, V. (1997a) Criminals and service Providers: Cross-National dirty economies, *Crime, Law and Social change* 28:27-38.
- Ruggiero, V. (1997b), Trafficking in Human Beings: Slaves in Contemporary Europe, *International Journal of the Sociology of Law*, 25, pp. 231-244.
- Sales, Rosemary (2007) Understanding immigration and refugee policy : contradictions and continuities, Bristol: Policy Press.
- Shadihul Haque Md. (2006) Ambiguities and Confusions in Migration-Trafficking Nexus: A Development Challenge, in Beeks, K. ; Amir, D. (eds.) *Trafficking and the Global Sex Industry*, Lanham, MD: Lexington Books, pp. 3-20.
- Swann, S. ; Balding, V. (2002) *Safeguarding Children Involved in Prostitution*, London, Department of Health.
- Terre des Hommes (2004a) *Kids as Commodities? Child Trafficking and what to do about it*, Lausanne, Switzerland, Terre des Hommes.
- Terre des Hommes (2004b) *Lost Kids, lost futures. The European Union's response to Child Trafficking*, Geneva, Switzerland.
- Thomas, T. (2000) European Union Initiatives against Child Sexual Abuse, *Social Work in Europe*, pp. 61-64.
- UNICEF UK (2003) *Stop the Traffic !*, London, UNICEF.
- Vidalies Alain (2001) *L'Esclavage en France, aujourd'hui* (rapport d'information), tomes I-III, Rapports et auditions, n° 3549, Paris.
- Zippel, K. (2004) Transnational Advocacy Networks and Policy Cycles in the European Union: the case of Sexual Harassment, *Social Politics*, 11 (1), pp. 57-85.

Reacciones y relaciones de menores y jóvenes marroquíes ante la protección y la exclusión

Ainhoa Rodríguez G^a de Cortázar

Este trabajo forma parte de una investigación realizada en una ciudad de tamaño medio de Andalucía, en el sur de España (Rodríguez, 2006). Eran dos los objetivos de dicho estudio. Por un lado, describir las formas de buscarse la vida que a los menores no acompañados y jóvenes extutelados les permite su condición de inmigrantes y analizar los riesgos asociados a las no normalizadas. Por otro, observar las relaciones que establecen dichos chavales y la presencia de violencia cotidiana, tratando de dilucidar sus conexiones con la violencia estructural.

Para ello se empleó una metodología cualitativa y fundamentalmente etnográfica. La observación participante se realizó de mayo de 2005 a noviembre de 2006, en plazas y calles del centro urbano. Los sujetos a los que se prestó atención eran menores acogidos en Centros de Protección, jóvenes extutelados y chavales marroquíes en *situación de calle*. Secundariamente, profesionales que trabajan en Centros de Protección de Menores.

Para contrastar y completar la información de este modo recogida, fueron analizadas siete entrevistas grupales con menores marroquíes acogidos en Centros de Protección de seis provincias andaluzas¹ y realizadas otras siete entrevistas individuales con profesionales que atienden a menores migrantes no acompañados en diversos tipos de centros.

Introducción

El cierre progresivo de las fronteras de la Unión Europea a adultos extracomunitarios podría estar relacionado con la aparición de un fenómeno relativamente reciente, la migración de menores no acompañados, con menos probabilidades de expulsión a corto plazo en España que un adulto en situación irregular (Rivas, 2005; Rodríguez, 2006b).

Entre las posibles motivaciones de su migración destacan las notables diferencias de renta en escasos kilómetros de distancia².

¹ Realizadas en el marco de un proyecto de detección de necesidades formativas de profesionales que trabajan con menores inmigrantes, llevado a cabo desde el Observatorio de la Infancia en Andalucía.

² En España se cobra de tres a diez veces más que en Marruecos por el mismo trabajo.

Por otro lado, el sistema de protección social marroquí es comparativamente deficitario y en situaciones precarias son comunes las expectativas de que el menor contribuya a los gastos familiares. Además, existe en el país una cultura favorable a la emigración, de hecho las remesas de los emigrantes suponen el 9% del PIB de Marruecos (Moré, 2005).

Andalucía ha acogido en los últimos años a más de una cuarta parte de los menores migrantes no acompañados registrados en España (Bravo, 2005). En 2006 se contabilizaron 1.732 nuevos ingresos de extranjeros en Centros de Protección de Menores andaluces, si bien a 1 de enero de 2007 eran 762 los menores inmigrantes acogidos en dichos centros³ (Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, 2007). La gran mayoría son varones de origen marroquí. A pesar de que los menores extranjeros no acompañados no superan probablemente el 4%⁴ de la población extranjera menor de edad en Andalucía, han tenido en 2005 y 2006 una presencia en la prensa local y autonómica que no se corresponde con su realidad numérica. Palabras como avalancha, saturación de centros, sistema al límite, adictos al pegamento, infractores e inseguridad vecinal constituían los titulares de las noticias sobre estos menores y los configuraban como un fenómeno “problemático” (Rodríguez, 2006b).

³ El porcentaje de abandonos voluntarios supuso en 2003 el 55% de los nuevos ingresos de menores extranjeros (Consejería de Gobernación, 2004).

⁴ Este porcentaje no es más que una estimación, teniendo en cuenta que existe un número indeterminado de menores migrantes, acompañados y no acompañados, que no están empadronados. Se ha calculado dividiendo el total de menores extranjeros no acompañados que han pasado durante 2006 por los Centros de Protección andaluces entre el número de extranjeros menores de edad en Andalucía registrados en el Padrón Municipal de Habitantes de dicho año, siendo el resultado de 3,2% (Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, 2007; INE, 2007).

Riesgos de “buscarse la vida”

La razón que justifica la presencia del inmigrante a ojos del Estado Nacional, y que determina la consecución o renovación de su permiso de residencia es el trabajo (Sayad, 2000). Si bien los menores marroquíes acogidos en Centros de Protección tienen una serie de privilegios en comparación con los adultos en situación irregular, siguen siendo muchos los obstáculos que encuentran para poder trabajar con contrato. A los menores de 16 años se lo impide la ley y a buena parte de los mayores de 15 años les frenan trabas burocráticas y legales. Por ejemplo, los responsables del Servicio de Protección de Menores de la provincia donde se ha realizado la etnografía declaraban que sólo obtienen tarjeta de residencia los menores cuya familia manda su partida de nacimiento, porque el Consulado de Marruecos no identifica de otra manera al menor, y esta identificación es exigida por la Subdelegación de Gobierno para tramitar dicho permiso⁵.

Asimismo, hasta fechas recientes⁶ se exigía -salvo excepciones- a los menores extranjeros no acompañados poseer un permiso de trabajo, o al menos una tarjeta de residencia que autorice a trabajar, para acceder a la formación profesional gestionada por el Servicio Andaluz de Empleo (Defensor del Menor de Andalucía, 2004). Esto ha dificultado el aprendizaje de un oficio por parte de tales menores, y la obtención de un título o diploma que les facilite el acceso al mercado laboral.

Por otro lado, la *situación del mercado laboral* local no facilita la consecución de un precontrato y un contrato legal que permita

⁵ Con este procedimiento se está perjudicando a los menores huérfanos y a aquellos que por diversas circunstancias no tienen una familia que pueda hacerse cargo de enviar la documentación requerida.

⁶ Al menos hasta la firma de la Orden Ministerial TAS/3698/2006 de 22 de noviembre, por la que se regula la inscripción de trabajadores extranjeros no comunitarios en los Servicios Públicos de Empleo y en las Agencias de Colocación.

obtener o renovar los permisos de residencia y trabajo (Rodríguez, 2006).

Ante estas y otras dificultades que frenan el logro uno de sus principales objetivos migratorios (Jiménez, 2003; Suárez, 2004; Defensor del Menor de Andalucía, 2004), los menores migrantes tienen al menos las siguientes alternativas observadas:

- Vivir de la paga semanal del centro y esperar para enviar dinero, o enviar una parte de la misma a la familia.
- Acceder a una formación profesional becada o a cursos que aseguren una contratación temporal posterior.
- Hacer trabajos esporádicos sin contrato mientras están acogidos en Centros de Protección, o abandonarlos para trabajar de jornaleros en zonas agrícolas.
- Hacer uso de maneras no normalizadas de *buscarse la vida*, como la venta a pequeña escala de cannabis, la mendicidad, el hurto, el robo o el intercambio de servicios sexuales por dinero u objetos de valor.

La venta de cannabis a pequeña escala es una forma de conseguir dinero relativamente normalizada⁷, y con menos riesgos que el robo si se hace con discreción. En las observaciones realizadas los menores y jóvenes que se dedican al menudeo de cannabis hacen uso de un sistema de comunicación y cooperación para protegerse de la policía. En éste participan también adultos, autóctonos y marroquíes. En general puede decirse que se ve mayor grado de colaboración que de competencia entre vendedores (Diario de campo 4/01/06; 3/07/05).

En cambio, en las declaraciones de los jóvenes ex tutelados que venden hachís se muestran relaciones conflictivas con otros

⁷ Al menos desde la perspectiva de los menores marroquíes no acompañados y jóvenes extutelados. De hecho, varios jóvenes confesaron que ya en Marruecos, con 14 o 15 años, vendían pequeñas cantidades de hachís (Diario de campo 4/07/06).

chavales marroquíes que se *buscan la vida* robando a viandantes o hurtando bolsos en bares de la zona. Los responsabilizan de una mayor presencia policial, y con ello del aumento de identificaciones, cacheos y detenciones en la calle⁸.

Por otro lado, algunos menores que han abandonado el Centro de Protección y ciertos jóvenes extutelados observados llevan a cabo tirones y robos de móviles, carteras y bolsos en calles céntricas caracterizadas por una alta afluencia turística. Suele ser una forma coyuntural de obtener dinero, útil en momentos críticos, como cuando cumplen la mayoría de edad y se encuentran en la calle sin ningún tipo de recurso; ni dinero, ni trabajo, ni apoyo familiar o institucional. Ahora bien, si el joven se hace adicto a sustancias como la heroína, lo más probable es que robar se convierta en algo habitual (Diario de campo 2/08/06).

Mujeres y turistas suelen ser objetivos preferidos. Las mujeres porque se perciben más débiles en caso de tener que hacer uso de la fuerza física, y los turistas porque no conocen la ciudad, no se van a quedar en ella y puede que no quieran perder tiempo denunciando el robo (Diario de campo 16/06/06; 4/07/06).

Otra “víctima” fácil es aquella que muestra interés sexual en el joven o menor (Diario de campo 18/06/06). Aprovechando las demandas de servicios sexuales que reciben en la calle por parte de varones adultos, llevan a estos *inocentes* clientes a

⁸ Esta mayor presencia policial en las calles observadas, especialmente notable a partir de septiembre de 2005, está asociada a protestas de comerciantes y de vecinos organizados. Protestas que fueron bien acogidas por el alcalde y los medios de comunicación y que terminan con la repatriación de unos cuantos jóvenes y con el paulatino abandono de la zona por parte del resto de los chavales inmigrantes, especialmente los menores consumidores de inhalables y los jóvenes extutelados que se dedicaban a robar a viandantes.

sitios apartados y de este modo les roban (Entrevista 27/07/05).

Según Cabrera (2005, p. 92), algunos menores marroquíes que han abandonado el Centro de Protección y han estado un tiempo en *situación de calle* hablan con normalidad de la posibilidad de mantener relaciones sexuales con hombres por dinero. Un profesional marroquí entrevistado considera que la gran mayoría de sus paisanos acogidos en Centros de Protección han tenido al menos una experiencia sexual con un varón adulto, a cambio de dinero o por regalos. Asegura que algunos de los menores se lo cuentan directamente. Por otro lado, opina que bajo los efectos de inhalables los menores pierden el control y ven con mayor normalidad el hecho de intercambiar sexo por dinero (Entrevista 21/07/06, Diario de campo 26/07/2005). Habría que analizar hasta qué punto la droga es la condición para un abandono irresponsable: estado psíquico alterado que, por otro lado, justifica dicho comportamiento ante los demás.

En general, los menores y jóvenes extutelados marroquíes consultados afirman haber dormido en algún momento en la calle, excepto aquellos que han llegado al país en patera y han sido inmediatamente interceptados por las fuerzas del orden para seguidamente ser trasladados a Centros de Acogida Inmediata.

Son varias las razones para hacerlo; desde el hecho de estar de paso en una ciudad donde no piensan quedarse mucho tiempo, al de desear algo más de libertad que la que proporcionan las normas de los Centros de Protección o de los Centros para menores con Trastornos de Conducta. Esta última es expresada por consumidores habituales de inhalables y menores que previamente han estado encerrados en Centros de Reforma (Diario de campo 20/07/05).

Mayores de edad observados, que no tienen trabajo ni acceso a los limitados recursos para jóvenes extutelados, hacen de la calle su hogar durante los meses de verano. Cuando llega el frío procuran ocupar viviendas abandonadas. La duración de las mismas es imprevisible, en cualquier momento pueden ser desalojados por la policía.

Dormir en la calle conlleva ciertos riesgos. Los menores y jóvenes son conscientes de ello. Así que, para protegerse de posibles malintencionados, dicen con sentido del humor que se van a dormir al "hotel" (Diario de campo 22/07/05). Además, un tiempo prolongado en la calle requiere, salvo en el caso de los que consiguen suficiente dinero y comida pidiendo -lo que según la apariencia y habilidades del chaval no siempre es posible- *buscarse la vida* vendiendo o intermediando con pequeñas cantidades de cannabis, hurtando o robando. Pero también, el menor o joven que está viviendo en la calle se ve más expuesto a sufrir robos. A veces, los responsables son compatriotas con quienes comparten vivencias de exclusión. Como afirma Sauvadet "la competencia es ruda. Esta es una de las características de la pobreza: exacerba la necesidad y las rivalidades, aunque por otro lado también pueda producir solidaridad y ayuda mutua. La pobreza agrava este doble movimiento" (Sauvadet, 2006, p. 7),.

El Centro Europeo contra el Racismo y la Xenofobia (EUMC) considera que en España la minoría que sufre mayor porcentaje de detenciones policiales debido a su nacionalidad es la marroquí. Sabiendo que los hombres jóvenes son el colectivo con mayor actividad delictiva (Wagman, 2006), puede pensarse que los menores no acompañados y jóvenes extutelados de origen marroquí tienen más probabilidades que otros sectores sociales de ser considerados "sospechosos". Así, corren el riesgo de ser acusados de infracciones que no siempre han cometido. Son acusaciones

muchas veces derivadas del contexto de exclusión en el que se encuentran y de las relaciones que establecen en este espacio social. Por ejemplo, entre chavales que ocupan una vivienda deshabitada, es posible que alguno se *busque la vida* robando y se lleve lo que roba a la casa, viéndose el resto implicados (Diario de campo 3/10/2005). En otros casos el hecho de que la víctima encuentre un parecido del detenido con el infractor, ha hecho que el acusado se vea inmerso en un proceso judicial para demostrar su inocencia que conlleva un desgaste psicológico, emocional y económico considerable (Diario de campo 21/01/2006), y no siempre garantiza que se haga justicia, sobre todo si no se tiene un contrato laboral que pruebe una fuente de ingresos normalizada.

Estas denuncias pueden hacer que los menores no acompañados acaben en un Centro de Reforma. En Andalucía, el 75% de los extranjeros en Centros de Reforma son marroquíes (Defensor del Menor de Andalucía, 2006) y, en opinión de varios profesionales entrevistados, la mayoría son no acompañados⁹.

Los menores inmigrantes no acompañados no pueden optar a permiso para pernoctar fuera del Centro de Reforma por no tener familiares acreditados con quien quedarse. Tampoco se les permite entrar en un Centro de Protección para pasar el fin de semana. Por tanto, sólo pueden aspirar a la *salida terapéutica*, es decir, 8 horas junto con un educador o educadora¹⁰. Este exceso comparativo de encierro¹¹ que sufren puede influir en el hecho de que, tras cumplir su condena,

algunos prefieran estar en la calle u ocupar una vivienda abandonada a volver a un Centro de Protección, con normas y horarios controlados, aunque sean más leves que los que han tenido que soportar.

Una vez que un menor migrante entra en Reforma -al menos hasta la fecha y en la provincia estudiada- es muy improbable que le den o renueven el permiso de residencia¹². Además, si sale con 18 o más años y no es repatriado inmediatamente, la ausencia de recursos específicos hace que a menudo se encuentre en *situación de calle*¹³.

Un tiempo prolongado en la calle requiere, salvo en el caso de los que consiguen suficiente dinero y comida pidiendo, *buscarse la vida* vendiendo o intermediando con pequeñas cantidades de cannabis, hurtando o robando. En *situación de calle* es difícil mantener una apariencia e higiene óptimas para pasar desapercibido cuando se realizan estas actividades, por lo que los riesgos de ser nuevamente detenido aumentan.

La siguiente figura resume la relación entre algunas dimensiones que forman parte de las trayectorias de un grupo de menores no acompañados y jóvenes extutelados observados. Tal representación en absoluto pretende generar una imagen determinista ni pesimista del futuro de estos chavales, obviamente existen trayectorias de integración exitosa o normalizada presentes en el cuadro, aunque no aparecen en la misma medida que las socialmente

⁹ En cambio, son marroquíes el 22% de las personas extranjeras de 15 a 19 años empadronadas en Andalucía (Hernán et al., 2006).

¹⁰ Según un profesional del Sistema de Reforma consultado, como mucho y con suerte algunos consiguen salir dos veces al mes (Entrevista 11/10/05).

¹¹ Según Herrero (2005) el internamiento se aplica más a los marroquíes que a los españoles, al contrario que la amonestación.

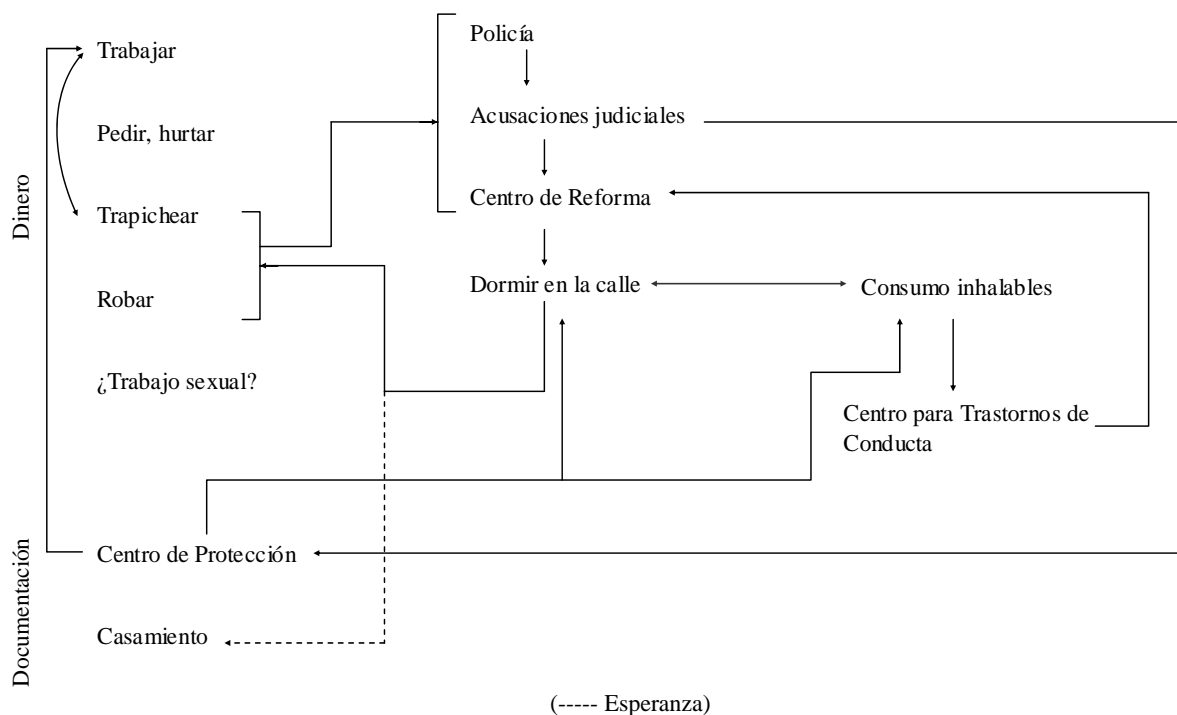
¹² El informe sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España (Defensor del Pueblo, 2005) señala una deficiente asistencia jurídica de los menores extranjeros en centros de reforma, habiéndose detectado casos en los que el letrado de oficio, asignado para su defensa, no ha llevado a cabo ninguna actuación para documentar a tales menores. Esto repercute a su vez en la falta de acreditación oficial de los cursos de formación que realizan en dichos centros.

¹³ Salvo si cuentan con una red de apoyo informal fuerte. El albergue de indigentes les exige, entre otras cuestiones, llegar a las 8:45pm de la tarde para poder dormir allí.

consideradas *desviadas*. Esto se debe al mayor interés prestado a menores y jóvenes con este tipo de vivencias. También influye el espacio elegido para realizar gran parte del trabajo de campo, concretamente calles y plazas ocupadas por todo tipo de menores marroquíes, pero más habitualmente por aquellos que se *buscan la vida* en ellas. Por último, cabe decir que el periodo de

observación no siempre ha sido suficiente para ver cambios sólidos en deseos, motivaciones y factores objetivos -como conseguir un trabajo digno- que faciliten un giro que reduzca la desviación o, dicho de otro modo, que abran “puertas de salida” a la exclusión.

Figura 1. Formas de buscarse la vida, riesgos asociados y trayectorias observadas.



Fuente: Rodríguez, 2006.

La intención de casarse para asegurar la situación legal en el país es algo que aparece, en los menores y jóvenes marroquíes consultados, sólo cuando se han agotado otras vías. Es decir, cuando cumplen la mayoría de edad y no tienen permiso de residencia, o cuando han pasado por un Centro de Reforma y/o tienen antecedentes penales (Diario de campo 2/06/06; 26/09/05).

Violencias cotidianas

Las fuerzas políticas, económicas e institucionales influyen de muchas formas en

las interacciones personales y emocionales, “apoyando o suprimiendo distintos modos de sentimiento y manifestaciones de amor o agresión, definiciones de respeto y éxito y patrones de inseguridad y competición” (Bourgois, 2005, p. 30). De acuerdo con la *ley de conservación de la violencia*¹⁴ (Bourdieu,

¹⁴ “No se puede bromear con la ley de la conservación de la violencia : toda violencia se paga... La violencia estructural ejercida en los mercados financieros, en forma de despidos, pérdida de seguridad laboral, etc., tarde o temprano se transforma en suicidios, crímenes y delincuencia, drogadicción, alcoholismo y las pequeñas y grandes

1999), puede pensarse que la violencia estructural -tanto pobreza en origen, como estigmatización y exclusión en la sociedad receptora- que sufren menores no acompañados y jóvenes marroquíes extutelados se refleja o se transforma en distintos tipos de violencia cotidiana; física entre iguales, simbólica con algunas mujeres, y en violencia contra si mismos.

Según Bourgois, lo central de la violencia cotidiana es “la experiencia individual vivida, que normaliza las pequeñas brutalidades (...) y crea un sentido común o *ethos* de la violencia” (Bourgois, 2005, p. 14). Dejando aparte las razones concretas de las agresiones físicas entre iguales, la pelea juega un papel importante relacionado con el valor de la valentía. La disponibilidad para pelearse es una cualidad masculina respetada en la calle (Wacquant, 2005) y “forma parte del proceso de afirmación del sujeto en un contexto marcado por las relaciones de género asociadas al *hacerse respetar, ser duro, probar* ante otros las propias capacidades y mantener protegido un cierto entorno personal” (Serrano, 2005, p. 136).

Además, en situaciones de exclusión socioeconómica y asistencial la lucha por la supervivencia “exige” a veces una ruptura de las relaciones cooperativas de los menores en *situación de calle*, así como soportar reacciones violentas y competencia por el espacio vital (Diario de campo 26/09/05; 3/10/05).

Sobre la cuestión de la relación entre la violencia estructural, plasmada en la exclusión legal y sociolaboral, y las manifestaciones de violencia en las instituciones de acogida, Gordaliza (2005, p. 69) señala la presencia de un círculo vicioso, que parte del sentimiento de abandono político que tienen menores y profesionales que los atienden y acaba en estallidos violentos que “generan inseguridad en el entorno y sirven de excusa para el despliegue

de medidas represivas”. Factores como el limitado espacio individual en los Centros de Protección podrían estar influyendo en los estallidos violentos de algunos menores (Diario de campo 21/06/05).

Evidentemente no todos los menores marroquíes no acompañados se comportan de manera agresiva. A pesar de ello, en los modelos mentales de buena parte de la sociedad de acogida, gracias entre otras cuestiones a los mensajes transmitidos por la prensa (van Dijk, 1997), el hecho de ser varón marroquí y joven se asocia a un comportamiento violento. El problema de esta imagen social es que puede acabar produciendo realidades, en tanto en cuanto el estereotipo difundido genera miedo y limita las oportunidades reales de estos chavales, consolidándose así su estatus de desviados.

Según Save the Children (2004), los síntomas de preocupación y ansiedad son normales en cualquier menor que se tenga que adaptar a una sociedad y cultura nuevas, pero las condiciones de inseguridad legal que viven los menores inmigrantes no acompañados puede potenciar problemas de carácter psicológico. Así, la violencia estructural también se refleja en violencia contra uno mismo, en forma de autolesiones y, en ocasiones, consumo abusivo de inhalables.

Es frecuente observar cicatrices de cortes en los brazos de menores marroquíes no acompañados. En lugares donde la respuesta agresiva contra los educadores está fuertemente castigada, la rabia por la injusticia percibida se descarga contra objetos materiales o contra uno mismo (Diario de campo 20/01/2006). Un menor explicaba que cuanto más grande sea el problema que se haya tenido, de mayor tamaño será la cicatriz que uno se haga (Diario de campo 1/05/2005). Pero, por otro lado, estas cicatrices les dan prestigio y les protegen en ciertos ambientes, como en la calle.

violencias cotidianas” (Bourdieu, 1998, citado en Bourgois, 2005, p. 31).

El consumo de inhalables sirve a estrategias vitales muy diferentes (Lucchini, 1999). Su uso puede responder a una intención recreativa y lúdica, pero también puede ser una forma de automedicación para paliar el miedo y otros malestares derivados de sus condiciones vitales. Sobre esta cuestión Dejours (1998), citado por Sauvadet (2006, p. 15), afirma que en situaciones o circunstancias de riesgo “el juego con riesgo rechaza la percepción de riesgo, y la aleja de la conciencia y de esta manera permite un bienestar -irracional pero realmente sentido-”.

En cuanto al uso intensivo o abusivo de pegamento se ha observado, al menos en la provincia estudiada, una cierta inhabilidad institucional y profesional para atajarlo (Diario campo 27/10/05). Esto ha derivado en varios casos en una mayor estigmatización y criminalización del menor. Por ejemplo Isaam¹⁵, cuyas educadoras se quejan de que en el Centro Provincial de Drogodependencia se limitan a recetarle un ansiolítico, incompatible con el uso de pegamento (Diario de campo 18/07/05). Tras una rabieta en la que rompe parte del mobiliario del piso de acogida, deciden enviarlo a un Centro Semicerrado para menores con Trastornos de Conducta (Diario campo 6/12/05). Considera que no le tratan bien en él y se escapa algún que otro fin de semana, aprovechando para inhalar (Diario de campo 11/02/06). Pronto es encerrado en un Centro de Reforma, acusado de robo por haber cogido la chaqueta de otro chaval en cuyo bolsillo llevaba un teléfono móvil (Diario de campo 26/04/06). Tras cumplir la medida de internamiento cautelar es devuelto al Centro para Trastornos de Conducta, del que nuevamente se escapa con la intención de abandonar la ciudad (Diario de campo 21/08/06). Antiguos compañeros del Centro Residencial piensan que es lo mejor que puede hacer, dicen que si se queda lo van a encerrar de nuevo o se va a volver

loco a causa de los psicofármacos que allí les dan (Diario de campo 28/08/06).

En conclusión, las principales dificultades para la integración que viven los menores marroquíes no acompañados son, desde esta perspectiva, la exclusión político-legal, de la que se deriva gran parte de la discriminación formativa y laboral, que les lleva en ocasiones a buscar alternativas de vida más o menos desviadas, cuya exageración mediática contribuye a su estigmatización social, e influye en parte del profesorado, empleadores y agentes del orden -además de en los propios menores- y al mismo tiempo fomenta la xenofobia hacia este colectivo.

En el mismo escenario coexisten un discurso de integración, una política internacional pro cierre de fronteras, una política normativa y burocrática que parece “negar la entrada aún estando dentro”, la violencia estructural que sufren estos chavales y que a veces reflejan en prácticas corporales desviadas, en distintos tipos de violencia cotidiana y en formas marginales o ilegales de buscarse la vida, lo que a su vez justifica la reacción de criminalización de la inmigración, que también se apoya en estereotipos y prejuicios -profecía que se autocumple-, y que finalmente produce la expulsión de aquellos que se han negado a aceptar unas condiciones de explotación laboral que muchos chavales autóctonos de su edad y entorno social tampoco aceptan (Rodríguez, 2006).

Ainhoa Rodríguez G^a de CORTÁZAR
Observatorio de la Infancia en Andalucía

¹⁵ Nombre ficticio.

Bibliografía

Bourdieu, P. (1999) *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market*, The New Press, New York, 128 p.

Bourgois, PH. (2005), Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador, pp. 11-34, in Ferrándiz, F. y Feixa, C. (Eds.) *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Antropos, Barcelona, 238 p.

Bravo Rodríguez, R.M. (2005) *La situación de los menores no acompañados en España*, Ponencia presentada en Conferencia Regional sobre las Migraciones de los Menores No Acompañados: actuar de acuerdo con el Interés Superior del Menor. Torremolinos, Málaga, España, 32 p.

Cabrera Medima, J.C. (2005) *Acercamiento al menor inmigrante marroquí*, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, Dirección General de Políticas Migratorias, Sevilla, 101 p.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. JUNTA DE ANDALUCÍA. (2004) *Documento técnico de seguimiento/03. I Plan para la Inmigración en Andalucía 2001-2004*, Recuperado el 25 de julio de 2006, 551 p. [on line]
http://www.cgob.junta-andalucia.es/opencms/portal/com/bin/portal/PolíticasMigratorias/ContenidosEspecificos/Plan_Integral_dts/dts_2003/11219412493_25_area_recursos_sociales.pdf,

CONSEJERÍA PARA LA IGUALDAD Y EL BIENESTAR SOCIAL. JUNTA DE ANDALUCÍA. (2007) *Informe MENAS 2006*, Dirección General de Infancia y Familias, Sevilla, 5 p.

DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL. (2005) *Informe sobre la asistencia Jurídica a los extranjeros en España*, Defensor del Pueblo, Madrid, 466 p.

DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA. (2006) *Informe anual del Defensor del Menor de Andalucía – 2004*, Recuperado el 25 de julio de 2006, [on line]
<http://www.defensor-and.es/informes/ftp/dma-04/dma-04.htm>

DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA. (2004) *Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los Centros de Protección de Menores*. Junta de Andalucía, Sevilla. 665 p., Recuperado el 3 de enero de 2005, [on line]
http://www.defensor-and.es/informes/ftp/menores_inmigrantes/menores_inmigrantes.htm,

Dejours, C. (1988) *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Seuil, París, 183 p.

Gordaliza Fernández, A.M. (2005) Inmigración, juventud y prisión, *Revista de Estudios de Juventud*, nº 69, pp. 62-74.

Hernán, M. ; Cabrera, A. ; Alaminos, A. ; Ruiz, B. ; Rodríguez, A. ; Bustamante, S. ; (et al) (2006) *Estado de la Infancia y Adolescencia en Andalucía. "Inmigración"*, Observatorio de la Infancia en Andalucía, Granada, 59 p.

Herrero Herrero, C. (2005) *Delincuencia de menores: tratamiento criminológico y jurídico*, Editorial Dykinson, Madrid, 426 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2007) *Padrón Municipal de Habitantes, 2006*, Recuperado el 2 de octubre de 2007, [on line]
<http://www.ine.es>

Jménez Álvarez, M. (2003) *Buscarse la vida. Análisis trasnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía*, Fundación Santa María, Madrid, 95 p.

Lucchni, R. (1999) *Niño de la calle. Identidad, sociabilidad, droga*, Los Libros de la Frontera, Barcelona, 352 p.

Moré, I. (2005) *Las Remesas de los Inmigrantes en España: una oportunidad para la Acción Exterior*, Documento de Trabajo nº 3, Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 5 p., Recuperado el 11 de agosto de 2007, [on line]

http://www.ceimigra.net/viejaweb/ceim_home/jornada_marruecos/sorprendentes_reme.pdf

Rivas Mateos, N. (2005) Globalización y movimientos migratorios, pp. 27-55, in Ramírez Fernández A. ; Jiménez Álvarez, M. (Coord.s) *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, UNIA/Akal, Madrid, 272 p.

Rodríguez García de Cortázar, A. (2006) *Los chavales de la esquina. Reacciones y relaciones de menores y jóvenes marroquíes ante la protección y la exclusión*, Tesina doctoral, Universidad de Granada, [s.n.], 150 p.

Rodríguez García de Cortázar, A (2006b) Estrategias para la inserción social de las minorías culturales, in Fundación Aldaba - Proyecto Hombre (Ed.), *IV Jornadas Regionales Menores en Situación de Riesgo. De la Exclusión a la Integración: Propuestas para la Convivencia Social*, Fundación Aldaba - Proyecto Hombre, Valladolid, España (CD).

Sauvadet, T. (2006) *Figuras profanas de la locura y control social en un barrio pobre francés: el caso de los jóvenes de la calle*, Política y sociedad (en prensa). (Actualmente en vol. 43, nº 3, pp. 29-41).

SAVE THE CHILDREN (2004) *Menores no acompañados. Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España*, Recuperado el 23 de marzo de 2005, [on line]

<http://www.savethechildren.es/interior.asp?IdItem=1166>, 37 páginas.

Sayad, A. (2000) O Retorno: elemento constitutivo da condição do imigrante, *Revista Travessia*, número especial, enero. Revista Travessia, São Paulo.

Serrano, J.F. (2005) La cotidianidad del exceso. Representaciones de la violencia entre jóvenes colombianos, pp. 129-143, in Ferrándiz, F. ; Feixa, C. (Eds.), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia*, Antropos, Barcelona, 238 p.

Suárez Navaz, L. (2004) Niños entre fronteras: migración de menores no acompañados en el mediterráneo occidental, *Migración y Desarrollo*, nº2, pp. 35-48, Recuperado el 23 de marzo de 2006, [on line]

<http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/modules/ve2/4.pdf>

Van Dijk, T.A. (1997) *Racismo y análisis crítico de los medios*, Paidós, Barcelona, 320 p.

Wacquant, L. (2005) Protección, disciplina y honor. Una sala de boxeo en el gueto americano, pp. 113-128, in Ferrándiz, F. ; Feixa, C. (Eds.), *Jóvenes sin tregua. Culturas y políticas de la violencia* Antropos, Barcelona, 238 p.

Wagman, D. (2006) Discriminación policial – racial profiling, *Boletín criminológico*, nº 87, 4 p.

Parcours d'inclusion et d'exclusion des mineurs immigrés non accompagnés en Italie

Monia Giovannetti

Dans le panorama des flux migratoires qui ont intéressé l'espace italien ces vingt dernières années, les mineurs étrangers non accompagnés représentent une «nouvelle» catégorie de migrants, définis et entrés dans la législation italienne en 1993¹ seulement.

Introduction

Depuis cette date, les règlements en la matière ont beaucoup évolué et les mineurs non accompagnés, en tant que *mineurs*, en tant qu'*isolés* et en tant qu'*étrangers*, sont devenus les destinataires d'un cadre d'interventions normatives et administratives complexes et variées [Miazzi, 2000, 2002, 2003, 2004, 2006; Consoli 2002]². En Italie, comme dans les autres pays d'Europe (bien que depuis quelques années la voie soit celle de la reconnaissance systématique³), la pré-

² Ce n'est qu'à partir de 1998, grâce à la nouvelle loi sur l'immigration (Loi 40/98), que le thème des mineurs étrangers non accompagnés est régi par l'article IV consacré au "Droit à l'unité familiale et protection des mineurs" (art. 28-33). Successivement, ont été promulgués le «Texte unique sur l'immigration» (D. légis. 286/98) dans lequel, l'art. 33 a prévu l'institution d'un comité pour mineurs étrangers, et le règlement (D.P.C.M. du 9 décembre 1999, n° 535) qui a défini les devoirs du Comité, en se référant également aux modalités d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés de la part des services sociaux et des organismes locaux, et a déterminé les solutions praticables, à leur égard, d'accueil, de rapatriement assisté, de regroupement avec la famille dans le pays d'origine ou dans un pays tiers. Par ailleurs, le règlement de mise en œuvre du Dpr 394/99 du D. légis. 286/98, prévoit, à l'égard de ces mineurs, la délivrance du permis de séjour pour minorité. Mais, au cours des années, l'absence d'une grille normative précise et organique en la matière, les problèmes liés à la conversion du titre de séjour une fois la majorité atteinte, ainsi que la longue période d'attente du règlement de mise en œuvre de la dernière loi promulguée en matière d'immigration (189/2002) ont favorisé l'apparition d'une marge d'appréciation administrative élevée, celle-ci ayant abouti à des pratiques opérationnelles et à des procédures différentes d'une région à l'autre.

³ Les données sur les mineurs étrangers non accompagnés en Italie ne sont rassemblées d'une manière systématique que depuis l'an 2000, lorsqu'une banque de données a été instituée auprès du Comité des mineurs étrangers au Ministère du Welfare. Depuis 2006, l'Association nationale des communes italiennes (ANCI) publie annuellement un Rapport sur les mineurs non accompagnés, ce rapport ayant pour objet les interventions et les politiques réalisées par les

¹ Une circulaire du Ministère de l'Intérieur prévoyait pour les mineurs non accompagnés la compétence de la Magistrature des mineurs sur toutes les mesures de l'Administration publique et confirmait, pour ces mineurs, la nécessité d'une remise de permis de séjour provisoire aux termes de la Loi 30/1990.

sence effective de mineurs étrangers sur le territoire est difficile à comptabiliser parce qu'elle concerne des sujets pour la plupart irréguliers ou clandestins, dont la mobilité sur le territoire est forte et les titres juridiques incertains. Au cours des sept dernières années, 53 921 mineurs étrangers non accompagnés ont été signalés au Comité des Mineurs Etrangers, pour une moyenne annuelle d'environ 7700 mineurs, ceux-ci provenant généralement d'Albanie, du Maroc et de Roumanie. A la fin de l'année 2006, 73% des mineurs signalés provenaient de ces trois pays. La plupart sont des garçons (81%) et il s'agit principalement d'adolescents entre 15 et 17 ans (73% du total) [Giovannetti, 2007a, 19-29].

Aux problèmes liés à la définition concernant la portée effective du phénomène et à la formulation/interprétation du système normatif de référence, la présence des mineurs non accompagnés a demandé, en outre, non seulement l'adjonction de réponses d'assistance et de protection adéquates, mais aussi l'expérimentation, au niveau local, de mécanismes spécifiques visant à encourager des procédés d'introduction et d'intégration sociales⁴.

En effet, le contexte de forte vulnérabilité et d'instabilité vécu par les mineurs non accompagnés constitue un problème très complexe socialement, un nœud de défis opérationnels, sociaux et humanitaires, impliquant une réélaboration complète des politiques de *welfare*.

D'un point de vue opérationnel, on sait en effet que dans le cas d'un mineur non

accompagné, il n'est pas possible de procéder à la disposition d'expulsion⁵, mais il faut faire appel à des procédures beaucoup plus complexes, telles que le rapatriement assisté⁶ ou l'installation protégée dans le pays d'arrivée par le biais d'institutions, telles que la garde temporaire auprès de familles ou de communautés d'accueil⁷.

D'un point de vue social, la présence des mineurs non accompagnés en Italie présente deux caractéristiques très importantes. En premier lieu, la grande majorité des mineurs non accompagnés vit dans des conditions d'irrégularité ou de clandestinité et, deuxièmement, étant donné les perspectives d'intégration réduites, il n'est pas surprenant que leur "survie" sur le territoire soit fréquemment subordonnée à la mise à exécution de comportements déviants.

A cela, il faut ajouter la représentation sociale des mineurs étrangers, notamment des mineurs non accompagnés, celle-ci ayant des conséquences immédiates sur les parcours d'exclusion qui les concernent; elle est déterminée par une probabilité majeure d'être - si dénoncés - condamnés et détenus, par rapport aux autochtones présentant les mêmes conditions, et enfin, l'accès insuffisant, ou nul, des mineurs étrangers aux

administrations locales, voir: Giovannetti, M. et Orlandi, C. (2006).

⁴ La compétence en matière d'assistance aux mineurs étrangers est attribuée, comme pour les mineurs italiens, à l'organisme local qui doit faire le nécessaire pour assurer l'accueil du mineur dans une communauté d'accueil d'urgence ou autre structure adéquate (D.P.R. 616/77; loi 328/2000). Pour une analyse des parcours institutionnels et des pratiques du type juridico-administratif et gestionnaire mises en œuvre au niveau local à l'égard des mineurs non accompagnés, voir: Sbraccia, Scivoletto 2004, Bertozzi, 2005, Giovannetti, 2007a.

⁵ Les mineurs étrangers ne peuvent pas être expulsés, sauf pour motifs d'ordre public et de sécurité de l'Etat (en ce cas, la mesure d'expulsion doit être adoptée par le Tribunal des mineurs), ni ne peuvent être retenus dans des centres d'hébergement temporaire ou dans des centres d'identification (D.P.R. 303/2004; Directive du Ministre de l'Intérieur du 30 août 2000).

⁶ Le Comité des mineurs étrangers vérifie le statut des mineurs non accompagnés, procède à la recherche de la famille et opte pour le *rapatriement assisté*, art. 7, c. 1 D.P.C.M. 535/99, si, au nom de l'intérêt supérieur du mineur, il juge que le mineur doit rejoindre sa famille dans le pays d'origine.

⁷ Tout mineur étranger non accompagné devrait être signalé au *Parquet* du Tribunal pour les mineurs, *mis en lieu sûr*, s'il se trouve dans un état d'abandon (art. 403 code civil), ou *confié* à une famille ou à une communauté, s'il ne dispose temporairement pas d'un milieu familial adéquat (art. 343 Code civil et suiv., Loi 184/83) et simultanément signalé au *Juge des tutelles*, pour l'ouverture de la tutelle.

mesures alternatives à la prison⁸. En effet, s'il est vrai que 57% des mineurs se trouvant en prison en 2006⁹ sont des mineurs étrangers, il est également vrai qu'un pourcentage considérable de ces derniers est constitué justement de "mineurs non accompagnés": plus de 42% de mineurs étrangers entrés en contact avec les structures des mineurs du Ministère de Grâce et Justice étaient des mineurs non accompagnés¹⁰. En d'autres mots, le segment probablement à consistance numérique mineure contribue de façon disproportionnée à déterminer le nombre des mineurs présents dans le circuit du contrôle pénal et dans le réseau du *welfare*¹¹.

⁸Il ressort de l'analyse des statistiques judiciaires et de la littérature nationale sur la déviance des mineurs étrangers en Italie (Olgiasi 1991, Segre 1993, Occhiogrosso 1994, Marotta 1995, Patrone 1995, Giovannetti, 2000, Giovannetti, Melossi, Martocchia, Tonti 2001, Giovannetti, Melossi, 2003, Sbraccia, Scivoletto 2004, Rossolini 2005, Belotti, Maurizio, Moro, 2006; IPRS, 2002, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2006), tout d'abord une forte surreprésentation des mineurs étrangers à l'intérieur des établissements pénitentiaires pour mineurs relativement à des dénonciations et à des condamnations, ainsi qu'une forte disparité dans l'admission aux mesures alternatives à la prison et aux mesures de suspension du procès et de mise à l'essai (en 2006, 16% seulement des mineurs admis étaient étrangers). Par exemple, de cette dernière mesure, grâce à laquelle le procès est suspendu et le mineur confié aux services sociaux pour mineurs qui élaborent un projet sur la base des ressources environnementales et personnelles du mineur, les étrangers non accompagnés sont presque toujours exclus consécutivement au manque de «ressources» nécessaires à la définition du projet: maison, famille, école, travail, etc. Voir: www.giustiziaminorile.it

⁹ En 15 ans, le pourcentage d'étrangers sur le total des présences en prison a redoublé, en passant de 24% en 1991 à 57% en 2006: www.giustiziaminorile.it.

¹⁰ Données relatives à l'enquête du Comité des mineurs étrangers – IPRS, celle-ci révélant la présence de mineurs étrangers non accompagnés dans 43 structures de la justice des mineurs (73% de l'échantillon national) au cours de l'an 2000. Parmi ceux-ci, les mineurs marocains représentaient 35%, suivis de 21% d'albanais. La plupart des crimes leur étant attribués sont les suivants: dommages, extorsions, recel, délits de trafic de drogue et usage de stupéfiants: IPRS, (2002).

¹¹Comme il en ressort de l'enquête nationale promue par l'ANCI sur le phénomène des mineurs étrangers non accompagnés qui a concerné 70% des communes italiennes, le nombre de mineurs étrangers non accompagnés pris en charge par les services sociaux des

La recherche que nous allons présenter ici est la première tentative d'approfondissement des **mécanismes et des processus qui ont conduit quelques mineurs étrangers non accompagnés à faire leur entrée dans le circuit pénal et d'autres dans le réseau des services**. Dans ce but, on a adopté une **méthode qualitative** (Bertaux 1999, Olangero, Saraceno, 1993) **fondée sur les interviews en profondeur** de soixante-dix mineurs étrangers non accompagnés mis en incarcération préventive ou soumis à la détention préventive dans des Instituts pénaux pour mineurs, et mineurs "hôtes" de communautés d'accueil présentes dans trois grandes villes italiennes: Bologne, Milan et Rome.

Les "récits de vie" recueillis et analysés sont non seulement "représentatifs" des mineurs étrangers *détenus et accueillis*, ayant "complété leur parcours", mais ils nous ont même permis d'analyser en profondeur toute la parabole migratoire et d'évaluer les **opportunités et les choix de deux catégories de mineurs étrangers qui avaient des points communs de départ, mais des résultats bien différents**.

De qui s'agit-il, d'où viennent-ils?

Les mineurs étrangers rencontrés au cours de ce court «voyage» appartiennent à un monde dans lequel le mot «espoir» ne revêt une signification que lorsqu'il est lié à des projets et à des comportements destinés à un «ailleurs». Du point de vue des mineurs rencontrés, la mobilité spatiale n'est pas une façon, mais *la* façon de sortir de sa propre condition précaire.

Il s'agit d'adolescents et de très jeunes gens de 13 à 18 ans, arrivés en Italie "seuls",

communes italiennes a augmenté au cours des années, passant d'environ 5700 en 2002 à 7870 en 2006. Une augmentation semblable a été enregistrée en ce qui concerne les mineurs accueillis dans les structures d'accueil, ceux-ci étant passés de 4930 en 2004 à 6102 en 2006, Giovannetti M., (2007b).

c'est-à-dire sans parents ou proches, quand ils avaient en moyenne de 10 à 16 ans.

La **"basse" extraction** s'accompagne à de basses conditions économiques et à une **"inactivité" élevée à l'intérieur des contextes familiaux**. Dans la plupart des cas, il s'agit de **noyaux familiaux nombreux** dont un seul membre travaille, généralement le père; dans d'autres cas, les parents sont tous les deux au chômage ou à la retraite. Souvent, à l'intérieur de la même famille, des frères ou des oncles ont déjà envisagé l'option migratoire, à la recherche de travail et de fortune vers d'autres pays.

La plupart des mineurs appartiennent à **des contextes ruraux**, de pays tels que l'Albanie, le Maroc, l'Afghanistan et la Roumanie, qui se trouvent dans des conditions socio-économiques très difficiles. Pour les interviewés, le lieu d'origine n'est pas un lieu, mais plutôt un monceau de problèmes d'ordre économique et social, enchevêtré au point de ne pas permettre une solution autre que la "sortie". "Attendre" dans son propre pays et, en même temps, avoir confiance en une perspective de développement, c'est tout simplement une option irréaliste. En particulier, les interviewés pensent que ces pays sont incapables de fournir une opportunité de travail quelconque.

X. (Albanais de 17 ans): - *Il y a peu de travail en Albanie, il y a peu d'argent là-bas et, à 15 ans, tu ne peux pas travailler comme maçon ... c'est dur de trouver une place où pouvoir travailler. Presque tous les villages sont pauvres. Il y a très peu d'usines et les quelques usines qui existent sont en ville. Ce n'est pas comme ici, en Italie, où il y a des usines partout, mêmes dans les petits centres. Avant 90, on travaillait la terre en coopératives de paysans; mais qui travaillait en coopérative prenait environ 4.000 £. par mois. Mon père prenait 12.000 £. par mois à la mine, et c'était déjà beaucoup. Mais avec des salaires de 4.000 £. par mois, comment peut-on construire une usine? C'est pour ça qu'aujourd'hui les paysans travaillent encore la terre, et il en est ainsi pour ceux qui travaillent en ville... Après 1990, beaucoup de choses ont changé, selon*

moi, pour les enfants beaucoup a changé: aujourd'hui, ils font conduire les vaches par les enfants, même à 10 ans! Avant, les gens n'avaient pas d'animaux, chez eux. Il y avait des étables communes, où ne se rendaient que les adultes. Alors que maintenant, même les femmes et les jeunes enfants travaillent et font sortir les animaux.

A.H. (Marocain de 16 ans): - *Il n'y a rien, pas de travail... Ce n'est pas comme ici, en Italie, avec les usines, les bureaux et tout le reste... Là-bas, on ne peut qu'être paysan, mais pour un salaire bas, très bas. Si tu travailles comme paysan ici, en Italie, tu prends au moins 5 ou 6 fois plus...*

Même s'ils arrivaient à trouver un travail, il serait mal payé, "dur" du point de vue physique pour un jeune, pas sûr et dépourvu de tutelle (même en ce qui concerne la prévention des accidents sur le lieu de travail). Beaucoup de mineurs interviewés, en particulier ceux qui viennent d'Albanie, appartiennent à des sociétés non seulement pauvres, mais également bouleversées par des conflits endémiques, où des situations déjà précaires de sûreté personnelle se sont rapidement transformées en désordre moléculaire et instabilité. **Des attitudes agressives et déprédatrices** ont porté atteinte aux fondements d'une vie en commun déjà minée par la lutte pour la survie quotidienne et le **"manque de tranquillité"** est un élément important qui contribue à composer l'image des lieux d'où ils viennent, à travers lequel les mineurs expriment leur «désaffection» envers ces pays.

I. (Albanais de 17 ans) *Tous les jeunes avaient pris des armes, après la faillite des banques. Ils tiraient toujours. Tout le monde prenait des kalachnikovs et les gardait à la maison. Puis les jeunes prenaient les fusils et sortaient; ils se bagarraient... mais la plupart des décès avaient lieu par erreur. Moi aussi j'ai essayé un fusil sans n'avoir jamais tiré auparavant et j'ai failli tuer un de mes amis. J'ai tiré contre une pierre et la pierre s'est cassée en deux. Puis j'ai tourné le fusil contre les autres pensant qu'il ne contenait plus de projectiles alors qu'il en restait un. J'ai tiré comme ça, en l'air,*

et boum... un bazar (...) Seuls les enfants, les jeunes, ne savaient pas utiliser de fusil, mais les plus grands savaient s'en servir, parce qu'ils avaient fait le service militaire. A cette époque, il y avait beaucoup de violence en Albanie. Dans les villages voisins, ils venaient chez toi avec des armes et, menaçant de te tuer, ils te volaient tout.

Les profils de quotidienneté qui ressortent des interviews sont remplis d'expériences très dures, de moments de distraction peu nombreux et peu gratifiants, ainsi que de rapports difficiles, voire conflictuels, avec le monde des adultes.

Le temps libre – et la vie sociale lui étant associée – est lui aussi essentiellement représenté par la **socialisation dans la «rue»**, dans un contexte où c'est justement l'émigration continue qui rend les groupes de semblables instables et fragmentés.

Ce contexte dépourvu de stimulations et pauvre en opportunités conduit le mineur à prendre la décision d'émigrer et à **se rendre "disponible" à l'option migratoire**. Cela arrive généralement après qu'il ait reconnu la "fragilité" des occasions disponibles, à travers un processus de réduction des opportunités. Beaucoup d'entre eux ont connu, dès la fin des premiers cycles scolaires, l'interruption des études et la recherche d'un travail ; pour d'autres, c'est par contre la décision d'émigrer qui en a entraîné l'abandon de l'école.

S. (Albanais de 17 ans): - J'ai fait 8 ans d'école et j'ai arrêté pour me chercher un travail. Je voulais aller travailler pour gagner un peu d'argent: je ne possédais rien et ne disposais que de 50 liras par jour... Que peut faire un jeune avec 50 liras en poche?... Et puis j'ai vu que mon frère, qui était déjà en Italie, envoyait quelquefois de l'argent à la maison, mon père le mettait de côté et l'utilisait pour me permettre de manger...

L'abandon de l'école est un premier pas vers le débouché migratoire. Il représente le début d'un processus de réduction des opportunités locales "expérimentables" qui se poursuit jusqu'au moment où seule l'option de l'émigration reste praticable.

Un deuxième pas dans cette direction est souvent constitué par l'**expérimentation du marché du travail local**, qui est représenté par des souvenirs de difficultés et d'exploitation et par une insatisfaction liée surtout à la gratification économique ratée.

S. (Albanais de 17 ans): - J'ai fait 8 ans d'école et j'ai arrêté pour me chercher un travail. J'ai été travailler pendant un mois, je cassais les pierres avec un marteau, et puis j'ai quitté la place parce que c'était trop dangereux: nous travaillons sans lunettes et si tu prenais un éclat dans l'œil tu risquais de perdre la vue. Et puis c'était un travail trop fatiguant, je n'y arrivais pas. Ils me payaient 5000 liras par jour pour 8 heures de travail journalier; tout ce risque n'était même pas bien payé... j'ai arrêté, c'était trop dur et trop risqué... j'aimais bien aller à l'école. Quant tu es petit, ils t'y emmènent. Puis ils te gardent à la maison, parce que soit tu fais un travail quelconque soit tu pars, en Grèce ou en Italie...

A. (Marocain de 18 ans): - Moi j'ai travaillé comme menuisier 5 ans dans une usine... je n'ai pas été longtemps à l'école, juste 4 ans. Puis j'ai arrêté et suis allé travailler mais je gagnais très peu: je prenais plus ou moins l'équivalent de 10 000 liras par semaine. Tu t'achètes juste un petit morceau de viande, pas grand chose... puis j'ai entendu dire qu'on gagnait plus en travaillant en Italie et je suis venu ici... là-bas tu gagnais peu si tu continuais à travailler à l'usine.

Un troisième pas est constitué par l'expérience de migrations saisonnières ou temporelles vers des pays voisins, comme dans le cas des jeunes albanais vers la Grèce pour les «campagnes agricoles». Cette solution aussi détermine, dans la plupart des cas, une sensation de précarité économique et sociale qui les pousse à émigrer ailleurs.

I. (Albanais de 17 ans): - Je suis arrivé en Grèce à pied. J'ai voyagé 3 jours et 3 nuits en marchant, je ne pensais pas que la route était si longue ... nous étions 8 ou 9 jeunes, tous des amis à part mon oncle. Tous à pied, à hurler et à jouer sur les routes. Nous dormions à la belle étoile parce qu'il faisait chaud: c'était en juillet (...). Je travaillais...

j'ai été gardien de troupeau pendant 15 jours: je surveillais les vaches, leur donnais à manger et à boire, je les sortais. Je m'étais trouvé un travail, ou plutôt mes amis me l'avaient trouvé. Puis je me suis coupé le bras, le chef m'a conduit à l'hôpital. Je lui ai dit que je ne serais plus venu travailler alors il m'a donné mon argent et m'a laissé à l'hôpital. Heureusement que je connaissais un peu de grec, je me suis fait comprendre par les médecins de l'hôpital. Puis quand je suis sorti, j'ai appelé mes amis parce que je n'avais même pas l'argent pour un taxi et ils m'ont emmené avec eux. Après un mois, je suis revenu en arrière.

Pourquoi partent-ils? Qu'est-ce qui les pousse et qu'attendent-ils?

C'est à ce point du parcours biographique que le processus migratoire vers l'Italie se rattache concrètement. **L'éventail des motivations** est fragmenté et n'est pas univoque en ce qui concerne les buts de l'immigration, mais, en général, le **but principal** et commun de leur départ est celui de «réagir», d'abandonner une situation extrêmement statique et limitée, dont on n'attend rien de positif. **Les seules motivations subjectives** des jeunes étrangers rencontrés composent et représentent, dans un tableau choral, un résumé des aspirations migratoires les plus anciennes et les plus modernes.

Ce sont la **fuite devant la guerre**, la recherche de **nouvelles opportunités de travail**, l'inquiétude générationnelle qui les poussent vers l'expérimentation de **nouveaux modèles de vie** (et de consommation), sans négliger non plus la volonté d'imiter l'exemple **d'amis ou de parents** qui ont abandonné le pays avant eux.

À la combinaison de différents facteurs d'impulsion de nature exogène et endogène, viennent s'ajouter les connaissances et la «construction» relative de l'Italie dans l'imaginaire des mineurs. Les sources de connaissance sont souvent combinées: des sources les plus courantes de nature parentale ou amicale, aux sources «média-

tiques ou exemplaires»¹². Au début, les mineurs sont doués d'un «grand» bagage cognitif où l'on constate, toutefois, une connaissance très limitée des démarches administratives inhérentes aux documents et des connaissances très vagues en ce qui concerne les opportunités de travail réelles et possibles. D'ailleurs, la boîte des informations comprend aussi la «grammaire des risques», dans laquelle les hypothèses illicites de subsistance sont claires (la possibilité de finir par vendre de la drogue ou de voler une fois arrivés en Italie).

Peu d'entre eux partent sans aucune information et la conscience du fait que l'intégration est difficile n'est pas tout à fait inconnue pour ceux qui arrivent, mais **l'espoir** de «réussir» ne limite ni leur désir d'essayer ni leurs attentes quant aux possibles réalisations.

Les attentes les plus courantes concernent un rachat économique et social qui se manifeste par la volonté de «trouver un travail tout de suite et gagner davantage» et qui manifeste la recherche réelle de conditions de vie meilleures.

Mineurs en fuite

Dans le cas de certains interviewés, les motivations «de poussée» jouent un rôle assez important dans la volonté d'émigrer, processus qui se configure alors comme une véritable «fuite». Dans ces cas, le parcours d'arrivée se caractérise par une multitude d'étapes, par une succession de changements dans les attentes et par une «redéfinition» continue de la «destination». Dans le cas de N., exemplaire pour la structuration d'un «parcours à tâtons», l'arrivée en Italie est tout à fait casuelle et déterminée par des facteurs étrangers à sa volonté. Il s'agit d'une véritable diaspora individuelle s'étant consumée

¹² Dans ce dernier cas, on se réfère aux immigrés qui servent de "témoignage", qui grâce à leurs comportements à l'occasion des retours, représentent l'image de l'immigré en Italie qui a su exploiter les opportunités offertes et agir favorablement pour une amélioration de sa propre qualité de vie.

dès l'adolescence pour fuir d'interminables conflits et persécutions qui le poursuivront même hors de son pays, une odyssée à «une voix» mais qui est en réalité l'expression de tout un peuple.

N. (Afghan de 15 ans): - Je n'ai laissé mon pays que pour la guerre, en Afghanistan, tout le monde faisait la guerre, alors je me suis échappé pour rejoindre des amis.... La guerre a duré 12 ans en Afghanistan. La guerre est entre Talebans et Mujabeddin... en Afghanistan, il y a 4 peuples: Halili, Dustom, Mujahed et Taleban. Les Talebans ont gagné la guerre avec Halili et Dustom, et à la fin de celle-ci, il restait la guerre entre Talebans et Mujabeddin. Moi je suis un Mujahed. La guerre est entre mon peuple et les Talebans... ma famille et moi sommes des "muslim". Je suis parti tout seul:... j'ai été le premier à partir, puis mon frère est parti en Angleterre et les deux autres en Iran. Maintenant je suis à Modène mais ne sais rien de ce qui se passe là-bas... Je ne comprends pas si maintenant il y a la guerre ou pas en Afghanistan. Je n'en entends plus parler depuis 9 mois... je ne parle plus avec ma famille depuis 9 mois et je ne sais rien de ce qui se passe là-bas en ce moment. En Iran, je réussissais à téléphoner mais maintenant on ne prend plus la ligne. Moi je n'ai pas choisi de venir en Italie, dès le début, le voyage s'est fait par étapes. D'abord, je suis resté environ un mois au Pakistan, puis 6 mois en Iran. J'avais des amis de famille au Pakistan et en Iran, ils m'aidaient pour la nourriture et je restais avec eux. Ensuite, je suis allé 2 mois en Turquie, puis en Grèce et, de la Grèce à l'Italie où je vis depuis désormais 4 mois.... Je n'étais pas bien en Turquie car, étant Afghan, ils ne me traitaient pas bien. Alors j'en suis parti et j'ai essayé de venir en Italie mais je ne savais rien avant d'arriver ici. Alors que j'étais en Grèce, j'ai entendu un "kasabar" qui pouvait m'emmener en Italie, alors je suis venu avec lui. Mais je ne savais rien de l'Italie et ne parlais pas un mot de la langue. Même maintenant, je ne parle pas bien votre langue.

Cette fuite de soi, de la famille ou de la situation sociale dans laquelle ils vivent, caractérise l'expérience d'autres jeunes gens interviewés. La grande envie de «fuir» et de laisser le vide derrière soi est presque partout présente dans leurs biographies, à l'instar de

l'impalpabilité et de l'obscurité des motivations spécifiques liées à la décision de partir. Dans certains cas, ils sont attirés et définitivement convaincus par les récits alléchants de ceux qui reviennent d'Italie après y être restés, récits qui très souvent vont composer la sphère de leur attente, alors que pour d'autres, la motivation n'incarne aucune attente particulière si ce n'est celle d'un simple «aller».

A.C. (Albanais de 13 ans): Je suis en Italie depuis 3 ans. Je venais en Italie et retournais en Albanie depuis l'âge de 10 ans, mais j'étais petit et je finissais toujours par revenir dans mon pays car la police me prenait et m'y renvoyait. Je ne le voulais pas car je ne sais pas quoi faire en Albanie, je ne peux rien y faire. Je voulais rester tranquille, parce que quand tu sors, il y a les plus grands qui s'agitent et alors j'ai dit: «Moi, mieux rester en Italie tranquille» (...). Un de mes amis, plus grand que moi, m'avait déjà parlé de l'Italie avant, c'était un voisin. Il m'avait raconté qu'elle était belle et qu'on pouvait y être tranquille. Il m'a dit qu'on allait en communauté pour manger, tu y vas à l'école, tu y joues au ballon: «Tu y vas puis ils te font des papiers et tu reviens en Albanie et tu peux retourner en Italie avec tes papiers». Alors je suis venu moi aussi en Italie et j'ai découvert que tu ne peux faire tes papiers que si tu as 18 ans!

Le mineur à la recherche d'opportunités de travail

Les jeunes poussés par la recherche immédiate d'une opportunité de travail savent bien ce qu'ils cherchent mais ne savent pas comment le chercher. Le choix concernant l'Italie comme pays en mesure d'offrir des opportunités de travail est le point d'arrivée d'un processus informatif et «expérientiel indirect» qui est à la base d'une formation culturelle du pays de provenance. Les perspectives migratoires et les typologies identitaires de certains d'entre eux nous renvoient aux contextes tant sociaux que familiaux de provenance, dans lesquels la figure de travailleur migrant est une «composante familiale», tant d'un point de vue empirique que d'un point de vue conceptuel. Les jeunes Marocains notamment possèdent

un vaste répertoire de références et «d'appuis» appartenant à l'imaginaire social et culturel maghrébin, imaginaire dans lequel l'immigration, en soi-même et pour soi-même, a toujours été considérée et vécue en termes de "ressource" (Colombo, 1998).

Tout d'abord, il y a ceux qui ont un "canal ouvert", une activité mise en œuvre en Italie par un membre de leur famille ou un ami auquel ils pensent se joindre et confier leur espoir d'un gain meilleur. D'autres, la majorité, se fondent sur une expérience «migratoire» de référence sur laquelle ils misent leur attente et avec laquelle ils affrontent l'intégration. Pour nombre «d'aspirants travailleurs» interviewés, la place cherchée signifie surtout une source de revenus suffisamment importante pour ne pas rendre vain l'investissement dans migration (avec ses coûts et ses risques). L'éventail d'emplois conçus comprend également, pour certains, les emplois illicites - qui prennent la valeur d'un risque que l'on accepte au moment même où l'on décide de partir dans la clandestinité, sans ressources linguistiques ni professionnelles – alors que pour d'autres, la recherche d'un travail ne prévoit pas nécessairement l'acceptation de la "possibilité/probabilité" d'un tel débouché.

Pour les jeunes Marocains, le rôle de cette "chaîne migratoire" prend une plus grande importance, tant comme facteur de poussée que comme facteur de contrôle. Par contre, pour les jeunes Albanais, émerge une plus grande conscience des limites et des impossibilités structurales de leur vie en Albanie, ce qui les pousse à opter pour un comportement actif. Ce fait dérive probablement autant de «l'histoire» différente des deux flux migratoires que des différences au sein des contextes subculturels de départ.

A. (Marocain de 18 ans): - J'ai entendu dire qu'ici, en Italie, il y avait plus de travail et que l'on gagnait plus qu'au Maroc. J'en ai parlé avec ma famille. Je lui ai dit que le peu d'argent que je prenais ne me suffisait pas, que je voulais gagner

plus. Ils ont essayé de me retenir: ils me disaient "reste ici, tôt ou tard nous ouvrirons un magasin nous aussi. Et puis, où veux-tu aller tout seul?". Mais moi, j'ai quand même préféré partir. Parce que j'avais aussi vu une personne qui était revenue au Maroc après deux ans d'Italie et il possédait une grosse voiture comme je n'en avais jamais vue au Maroc... Alors j'ai pensé qu'on devait drôlement gagner d'argent en Italie! (...). On me disait qu'en Italie il y avait du travail et qu'il y avait beaucoup d'argent. Que l'on gagnait même beaucoup plus d'argent qu'au Maroc rien qu'avec un travail normal. J'ai un oncle qui travaille ici en Italie: il vend des cigarettes de contrebande à Milan. Il m'a dit qu'en vendant les cigarettes ici, il gagnait plus que ce que je prenais en travaillant au Maroc (...) Je lui ai dit que je voulais venir en Italie et il m'a dit que je pouvais venir chez lui et l'aider à vendre des cigarettes. D'autre part, il gagnait plus que moi.

Mineurs attirés par de "nouveaux modèles et de nouveaux styles de vie " et mineurs poussés par la déstructuration sociale

Un certain nombre de mineurs interviewés déclare s'être principalement décidé à l'émigration dans le désir d'expérimenter un nouveau mode de vie, un style entrevu dès l'enfance par le biais d'images télévisées auxquelles se sont également associés, ces dernières années, les paroles, les témoignages de ceux qui sont allés en reconnaissance pour «tester» le nouveau monde. L'émancipation est lue en termes culturels, liés aux différentes possibilités, pour un mineur, de pouvoir vivre dans la sérénité, et déterminées par des formes de divertissement et de loisirs variées. E.B. (Albanais de 17 ans) m'a donné, par exemple, la nette impression de me trouver face à un jeune homme présentant la curiosité typique de l'adolescence pour ce qui est nouveau et pour tout ce qui représente un stimulant. Non particulièrement attiré par un style de vie lié au pur bien-être économique mais beaucoup plus par un modèle d'existence, de vie, non marqué par la déprivation, plus en termes existentiels qu'économiques. Le seuil réduit

de son attente à l'égard de l'Italie souligne ce qui est soutenu plus haut, il ne s'attend pas au «paradis» mais à une légère et sûre amélioration de ses conditions de vie par rapport à son pays de provenance.

E.B. (albanais de 17 ans): Il y a beaucoup de choses qu'un jeune de 15 ans ne fait pas en Albanie parce qu'il n'en a pas les possibilités, comme aller en boîte. En Albanie, lorsqu'il y en a, elles sont toutes fréquentées par des adultes... je savais qu'en Italie c'était mieux. Mon frère et d'autres amis qui y étaient venus avaient dit: "C'est chouette, les filles, tu vas en boîte, tu t'amuses". Et même à la télé, après 1990, je voyais bien que les choses ici étaient plus émancipées. J'avais 11-12 ans et je voyais certaines choses, par exemple, même la publicité, tu voyais quelque chose de bon, si tu es ici tu dis: "il se pourrait que ça ne me plaise pas", je l'ai déjà goûté, alors que là tu pensais: ça doit être bon ça ! (...). Ce à quoi je m'attendais? Pas le paradis, mais mieux que l'Albanie ... et puis d'autres choses du type: mieux vivre, plus tranquille, sans que ta vie soit en danger comme là-bas, du divertissement. Parce que lorsqu'une chose est plus belle il y a aussi plus de choses à faire.

E.S. a une approche différente, à la recherche d'un modèle de vie lié à un niveau de consommation élevé, il considère l'Italie comme un port de mer où pouvoir «pêcher» d'importantes opportunités de gain, en s'intégrant dans une chaîne migratoire d'amis arrivés avant lui et qui ont mis sur pied certaines activités illicites. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, E.S. est le seul cas dans lequel les motivations et l'attente coïncident avec un projet migratoire précis et détaillé, qui se traduit en une activité déviante.

E.S. (Albanais de 18 ans): Mes amis sont venus avant moi et quand je leur ai téléphoné, ils m'ont dit "viens tout de suite toi aussi", ici à Modène et après, le même jour ils sont allés à Brindisi et ils m'ont attendu avec la voiture puis j'ai commencé à vendre de la drogue avec eux. Nous sommes un groupe de jeunes, 50 amis, nous habitons près les uns des autres, par exemple nous allons tous

ensemble manger au McDonald's ou se balader en voiture.

Dans certains cas, le départ du mineur est essentiellement lié au fait que son contexte de socialisation est progressivement «vidé» par l'émigration. En d'autres mots, le nombre de membres potentiels des groupes de son entourage diminue progressivement jusqu'au moment où les derniers sont aussi pratiquement obligés «d'éteindre la lumière» et de partir à leur tour.

K. (Marocain de 17 ans): - Je voyais tous mes amis laisser le Maroc... et puis, au Maroc, on ne gagnait pas assez d'argent.

E (albanais de 14 ans): Cela faisait un mois que nous avions décidé de partir: tous ceux de notre village étaient en train de partir et rester en Albanie n'avait plus de sens; et puis quand on a vu que la guerre au Kosovo devenait dangereuse, alors nous sommes partis. Tous ceux de mon village sont ici, à Modène.

Il s'agit d'une situation bien connue, comme peuvent en témoigner de nombreux Italiens qui habitaient dans les zones rurales dans les années 50 et 60. Ce qui surprend, dans les récits des interviewés, c'est la rapidité avec laquelle ce processus s'est vérifié dans certains lieux, comme l'Albanie, et le niveau d'âge des personnes concernées, souvent très jeunes.

Comment se déplacent-ils? L'organisation du voyage

Les mineurs interviewés sont entrés en Italie grâce à une multitude de voies, de moyens et de stratégies. Leurs récits font état de plusieurs typologies d'arrivée et d'utilisation d'"agents" différents, avec de spécifiques et caractéristiques "actions" dont la seule particularité commune est la capacité d'éluder le système de contrôle migratoire. En d'autres mots, leur expérience reflète les processus de spécialisation, diversification et segmentation des services favorisant l'entrée irrégulière, qui sont mis en évidence dans

l'analyse de l'évolution du marché de l'entrée illégale [Sciortino, 1999].

Par ailleurs, si les attentes et les connaissances du pays d'arrivée sont souvent lacunaires ou incertaines, il n'en est pas de même pour le voyage clandestin. L'émigration véritable n'a pas été un événement casuel et encore moins improvisé pour aucun des jeunes interviewés. Une fois la décision prise, on passe à l'expédition des «démarches de voyage» par des modalités inconnues et très souvent «partagées» avec les entrepreneurs du voyage illégal, ou bien l'on sélectionne les meilleures modalités pour tenter un voyage autogéré.

D'après l'analyse de leurs expériences, la première distinction qui se révèle évidente est entre ceux qui font leur voyage dans des **conditions autogérées** – qui souvent ne prévoient aucun paiement – et ceux qui s'en remettent, par contre, aux **services d'organisations spécialisées** pour traverser les frontières. On peut également distinguer ces derniers selon l'utilisation d'organisations qui offrent un **"paquet voyage" complet** ou d'**organisations mono-service**, que le mineur combine où il le faut et selon sa propre planification. Le choix de l'une ou l'autre solution dépend d'une série complexe de facteurs, qui vont du coût du voyage - de 600 € pour les voyages dangereux en canot pneumatique jusqu'à 5000/6000 euros pour les voyages où le niveau de «protection» pour le transporté est supérieur – à la route à accomplir, aux difficultés propres à l'entrée clandestine, aux modalités de financement, au degré de "partage" de la part des familles quant à la décision de quitter son propre pays.

Plusieurs mineurs interviewés sont ainsi arrivés en Italie grâce à un voyage essentiellement autogéré, qui comprend souvent plusieurs étapes dans plusieurs pays. L'expérience d'un voyage de ce genre est généralement liée, soit à l'existence d'une forte motivation de fuite, soit à la disponibi-

lité de l'expérience d'autres personnes qui l'ont déjà fait et qui, à travers la transmission orale de leur entreprise personnelle, ont fourni les connaissances nécessaires quant aux modalités de voyage gratuites. Dans certains cas, le franchissement des différentes frontières a nécessité le recours à des personnes spécialisées, que le mineur a contactées d'étape en étape. Dans l'expérience de N., un mineur afghan principalement motivé par un désir de fuite, l'accès à ces fournisseurs de services n'est pas uniquement instrumental: leur disponibilité a co-déterminé le lieu d'arrivée final.

N. (Afghan de 15 ans) - De l'Afghanistan au Pakistan, je suis venu avec un kasabar en voiture. Mais pas du Pakistan à l'Iran: là je suis allé avec un ami. Là, je parlais assez bien leur langue, je comprenais assez bien les Iraniens lorsqu'ils parlaient... Puis, de l'Iran à la Turquie, je suis venu en voiture avec un autre kasabar, alors que de la Turquie à la Grèce, j'ai voyagé sur un petit bateau... avec un petit canot pneumatique... Nous étions tout petits et la mer était grande, immense... (et il rit, pensant à la mer...). ensuite, pour venir en Italie, j'ai pris une grosse voiture... Comment on dit déjà...un camion. Je suis parti de la Grèce et suis arrivé en Italie à bord d'un camion. Puis, une fois en Italie, le camion m'a conduit directement à Modène. Ici, je ne comprenais rien, je ne savais pas parler italien... j'ai rencontré une femme, qui m'a demandé où est-ce que j'allais...

Dans d'autres cas, on constate la même variété de moyens de transport utilisés – et la même façon de procéder par étapes, par essais et par erreurs – mais avec une préférence nette pour l'utilisation de moyens de transport à l'insu du «transporteur» et (donc) non payants ou disponibles à fermer un œil sur le «chargement» irrégulier.

K. (Marocain de 17 ans): - Le voyage a été long. D'abord nous avons pris l'autobus et puis le train jusqu'à Tanger, la ville marocaine la plus proche de la frontière. De là, pour aller en Espagne et traverser le détroit, nous nous sommes cachés dans un camion qui prenait le ferry. Puis une fois à bord, nous avons pensé que c'était fait et nous sommes

descendus. Pour venir en Italie, nous avons traversé l'Espagne et la France... le voyage a été un peu mouvementé... Train, car, camion, à pied... nous avons tout essayé. Le voyage s'est fait par étapes mais, à la fin, nos sommes arrivés en Italie... de Beni-Mellal à l'Italie, nous avons voyagé environ 2 semaines.

Le recours à des entrepreneurs spécialisés dans l'immigration clandestine peut être de deux types: on peut recourir à des acteurs qui offrent un service complet, du lieu de départ au lieu de destination, se chargeant de tous les aspects du voyage, ou à des acteurs qui ne s'occupent que d'une partie du voyage, comme les passeurs, qui offrent un service de transport à travers une frontière déterminée. Les mineurs interviewés semblent avoir eu principalement recours à ce dernier type de service.

Etant donné les provenances nationales de nos interviewés, il n'est pas surprenant que nombre d'entre eux aient surtout une bonne expérience du parcours Albanie-Italie et des organisations qui s'y trouvent. Il s'agit d'un service assez standardisé qui prévoit le franchissement de la frontière maritime italo-albanaise par groupes consistants - environ 30 personnes par canots - et par un voyage nocturne d'environ 2 heures. Le coût de cette entrée est depuis longtemps attesté, avec quelques variations, de 400 euros à 600, auquel il faut souvent ajouter un autre paiement - de 160 à 200 euros - pour le "taxi" chargé d'éloigner le passager de la plage et de le transporter rapidement vers l'intérieur. La fréquence et la standardisation de ce service a permis, grâce à la naissance d'un véritable «secteur industriel» de l'entrée clandestine, le développement de services additionnels assez sophistiqués, tels que le paiement "sauf bonne fin" (le paiement n'est effectué qu'après l'appel téléphonique de la part du «transporté» à sa famille une fois en Italie), la possibilité d'établir une fidéjussion personnelle de personnes connaissant la famille/intermédiaire en faveur de l'organisation des "pilotes" et même des

tarifs différenciés pour certaines catégories de passagers:

A.A. (Albanais de 17 ans): - Oui, nous nous sommes adressés à lui (au passeur), qui s'occupait de ces choses, et il nous a expliqué le prix que nous devons payer et à qui payer. Il s'est même porté garant pour ma famille. Cela a été mieux ainsi car mes parents voulaient être sûrs de ne pas payer pour rien... même si je disposais de trois jours pour arriver en Italie, en ce sens que si je devais être pris et ramené en Albanie, je pouvais réessayer dans les 3 jours successifs sans devoir payer de nouveau. Ceux du canot ont pris chacun de nous en photo au départ. Si nous nous représentions devant eux dans les 3 jours successifs et s'ils nous reconnaissaient sur la base de la photo, alors nous pouvions réessayer une autre fois gratuitement. Après 3 jours, ils déchiraient les photos et il n'y avait plus rien à faire. Même si la faute était de la police italienne, qui te retenait plus de trois jours, le voyage n'était «plus valable» et tu devais le payer de nouveau. Heureusement que tout s'est bien passé et j'y suis arrivé au premier essai. Nous sommes partis le matin à 6 heures, nous avons pris un fourgon jusqu'à Durazzo, et puis de Durazzo à Valona. Nous y sommes arrivés vers 10 heures du matin et nous avons rejoint une maison dans laquelle il y avait les passeurs qui possèdent les canots. Nous devions y rester jusqu'à ce qu'ils nous disent de partir. Nous aurions pu y rester même une semaine...

L'utilisation de canots pneumatiques n'est toutefois qu'une des modalités possibles d'entrée clandestine à travers le canal d'Otranto. Par exemple, l'un des interviewés est entré en Italie comme clandestin à bord d'un bateau de ligne, recourant à un service sans aucun doute plus sûr (et plus coûteux).

X. (Albanais de 17 ans): - Je suis arrivé sur un ferry-boat, clandestinement. J'ai payé un million. Quand nous sommes arrivés à Bari, vers midi, nous avons attendu que les Albanais parlent avec les policiers et lorsque les policiers ont tourné le dos, nous sommes passés 3 à la fois. Nous étions 40: ceux du bateau ont pris 40 millions pour nous (...) Nous n'avons pas voyagé le jour: nous étions cachés dans un ferry-boat pour passagers. Nous avons dû attendre que tous les passagers soient descendus et

nous n'avons pu descendre à notre tour que vers midi. Nous sommes restés 3 jours en mer. Nous sommes partis de Durazzo, tous les 40, cachés dans un petit local dans le fond du bateau, où l'on n'arrivait presque pas à respirer. Même maintenant ma famille m'a dit: "Viens, puisque tu as tes papiers en règle ". Mais moi je ne voulais pas y aller, j'avais juré de ne plus jamais monter sur un ferry-boat pour la peur de devoir retourner dans l'un de ces locaux!

Dans d'autres cas – et sur d'autres routes – le recours à l'entrepreneur de l'entrée clandestine concerne plus un service personnalisé – pour une personne ou pour petits groupes – qu'un service standardisé tel que le service exposé dans les deux cas précédents. En échange de prix supérieurs, les passagers peuvent jouir d'un voyage plus confortable et ciblé, plus souvent basé sur la falsification de documents que sur l'entrée clandestine véritable.

A. (Marocain de 18 ans): - Moi je me suis fait accompagner par une personne que j'ai payée, pour venir ici, en Italie. Je savais que cet homme accompagnait de nombreux jeunes ici, pour cela je me suis adressé à lui. J'ai été le chercher, j'ai parlé avec lui. Il te faisait passer pour son fils. Il avait son passeport, avec le nom de ses vrais fils. Il te faisait une photo et l'appliquait sur le passeport à la place de celle de ses fils. Puis il garde ce passeport, détache les photos et recommence une autre fois. Toi, tu restes par contre sans papier... Il était de mon village et assez bien connu à Beni-Mellal, parce qu'il avait accompagné de nombreux jeunes grâce à ce truc. Tu devais lui apporter l'argent, lui dire où tu voulais aller et lui, il t'y emmenait. J'ai payé environ 10 millions de lires italiennes, le voyage s'est déroulé normalement. Nous avons voyagé en voiture jusqu'en Italie. Nous sommes partis de Beni-Mellal, avec deux autres jeunes, nous étions 4 en tout, et nous sommes allés jusqu'à Ceuta (son nom arabe est Sebta), une ville espagnole assez grande, sur la côte du Maroc. De là, nous avons pris le ferry et sommes arrivés en Espagne; nous avons continué jusqu'en Italie, à Milan, où je lui avais dit que je voulais aller.

Où arrivent-ils, qui rencontrent-ils? Les lieux d'abordage et les réseaux de référence

Les premiers jours sur le territoire italien représentent un moment crucial de l'expérience migratoire des mineurs interviewés. Il s'agit du moment où les attentes et les connaissances accumulées au sujet du pays d'arrivée sont testées plus durement au contact avec l'expérience directe. Il s'agit aussi de la période où les premières stratégies de survie sont élaborées, où les premiers réseaux informels sont construits, souvent à partir de rencontres casuelles.

Dans la plupart des cas, l'introduction initiale est une aventure essentiellement individuelle, dépourvue de réseaux (ni familiaux ni amicaux). Les jours suivant l'entrée irrégulière sont ceux où l'on subit le plus le manque d'information sur le contexte d'arrivée. Apparemment, le bagage d'informations est très restreint, lié surtout à des informations générales sur la présence de compatriotes dans tels lieux ou bien à quelques «boussoles» générales pour circuler dans le territoire du pays (au nord il y a plus de travail qu'au sud ; il est plus difficile d'être repoussé/expulsé si on est trouvé dans une zone septentrionale).

Dans la plupart des cas, les premiers jours après l'entrée en Italie ont été marqués, pour nos interviewés, par une aventure plutôt hasardeuse, où la destination finale même du voyage est déterminée par les moyens de transport utilisés et par les rencontres casuelles qui ont lieu au fur et à mesure.

E. (Albanais de 14 ans): - Quand nous nous sommes un peu repris du voyage, nous avons pris le train et sommes arrivés ici, à Modène. Mais, un peu par hasard. A Bari, nous sommes montés sur le premier train qui partait vers le nord... (...) nous voulions trouver quelque chose à manger et essayer de trouver quelqu'un qui nous donne du travail. Si quelqu'un avait besoin... Mon frère parlait un peu l'italien et demandait un peu partout, mais nous ne trouvions rien. Alors, à la fin, nous

sommes arrivés à Modène et avons commencé à dormir dans la gare, même à Modène. Nous avons traîné et voyagé comme ça, pour une dizaine de jours. Puis, à Modène, près de la gare, nous avons rencontré un carabinier.

Les rencontres qui ont lieu pendant cette phase sont déterminantes pour l'intégration du mineur étranger dans son ensemble. En général, on peut distinguer **deux processus d'intégration de première période:**

1. Pour certains, des perspectives de contact s'ouvrent déjà pendant la période d'exploration, ainsi que **l'entrée rapide dans le système de protection offert par l'administration et par le service volontaire local.** Cela se produit généralement à travers la médiation, dans quelques phases, des forces de l'ordre, en collaboration avec des personnes préposées à des services en extérieur ou des médiateurs culturels. Dans d'autres cas, cela se produit à travers des compatriotes qui disposent des informations nécessaires. Même en l'absence d'un projet migratoire spécifique, la rencontre avec ces individus détermine la direction du voyage et le lieu d'arrivée.

A.A. (Albanais de 17 ans) : Moi je suis arrivé à Modène le soir, après un jour de voyage depuis l'Albanie. J'avais faim et j'avais mangé quelque chose au bar de la gare. J'étais parti de l'Albanie avec 20 000 livres en poche pour les petites nécessités et je les ai donc utilisées. La nuit j'ai dormi dans la gare. Le jour suivant, j'ai connu cet Albanais, de Valona. Il était à la sortie de la gare, et j'ai tout de suite compris qu'il venait d'Albanie, parce que, entre compatriotes, à l'étranger, on se reconnaît... Alors je lui ai demandé ce qu'il faisait ici, en Italie, et il m'a répondu qu'il travaillait. Il est maçon, il est déclaré, il a 27 ans, il a déjà une maison, ses papiers en règle et une place de travail. Alors je lui ai demandé s'il pouvait me prendre avec lui car je ne savais pas où aller, je ne connaissais pas un mot d'italien et je n'avais plus d'argent... et puis il faisait froid: on était en février, si je me souviens bien... Lui il m'a répondu qu'il ne pouvait pas me prendre chez lui parce que j'étais sans papiers et il ne

voulait pas avoir d'embêtements par ma faute. J'ai continué de lui demander de m'aider... alors il m'a amené chez les carabiniers et a commencé à parler avec eux en italien. J'ai tout de suite pensé qu'ils m'auraient pris et ramené en Albanie. Mais ils m'ont conduit ici à Magreta, dans la communauté. J'ai eu beaucoup de chance!

I. (Albanais de 17 ans): Nous avons rencontré un homme à la gare de Bari. Il nous a vus et nous a demandé où nous allions. Nous lui avons répondu que nous ne le savions pas. Alors il nous a dit: "Venez avec moi, je vous conduis dans un endroit où ils vous donnent de quoi manger et dormir gratuitement". Alors, il nous a amenés directement à Modène, parce qu'ici, il avait son frère. Lui il nous a dit: "Venez avec moi!", et comme ça, nous l'avons suivi et sommes montés sur le train sans billet.

2. L'autre parcours, qui se sert des compatriotes, conduit le mineur à une **introduction rapide dans les réseaux (et dans le savoir) de l'immigration irrégulière.** Ce deuxième parcours prévoit l'acquisition rapide du «savoir migratoire irrégulier» à travers le contact et la dépendance d'autres migrants – généralement compatriotes, qui connaissent déjà le territoire et qui se révèlent disponibles à agir en guides, en signalant les opportunités et les ressources qui peuvent être utilisées et combinées de plusieurs façons pour un séjour irrégulier en Italie. On peut dire que l'accès à ces contacts - et au savoir qu'ils contiennent- est la ressource principale qui doit être acquise dans cette première phase de l'intégration, la ressource du contrôle de laquelle dépend le succès ou l'échec de l'expérience même. C'est pour cela que les mineurs interviewés sont très clairs, soit dans le fait que cette expérience leur est attribuée, soit dans l'acceptation de la dépendance - «j'ai continué à lui demander...», «je me suis attaché à lui...» - des compatriotes qui contrôlent l'expérience du territoire.

A.C. (Albanais de 13 ans): J'ai pris le train, j'ai suivi un homme, c'était un Albanais mais d'un certain âge, il m'a dit «suis-moi». Il m'a demandé où je voulais aller et je lui ai répondu «Là où tu vas». Nous sommes allés à Trieste où je suis

resté un mois ... je ne sais pas pourquoi il était venu ici, il ne parlait jamais. Pendant ce mois, j'ai appris la langue, je dormais dans un camper. Je l'avais ouvert par la fenêtre, j'y entraais pour dormir puis en sortais. Après un mois, je suis parti à Milan... là j'étais seul et je volais ...

Le rôle central des compatriotes, qui fournissent des ressources de premier accueil et qui véhiculent des opportunités, est une arme à double tranchant. À part le premier secours, en effet, il est tout à fait évident que les informations et les opportunités véhiculées par les réseaux sont en substance structurées par le complexe des activités et des opportunités qui sont déjà développées et consolidées à l'intérieur des réseaux mêmes.

A.H. (Marocain de 16 ans): - Je suis descendu du train et, à la gare, j'ai rencontré d'autres jeunes de mon pays. Je leur ai demandé où se trouvaient les Marocains dans cette ville alors ils m'ont conduit dans le centre, là où il y avait des jeunes qui lavaient les vitres des voitures aux feux. Alors j'ai commencé moi aussi. Le jour je lavais les vitres des voitures et le soir j'allais dormir avec les autres dans une maison abandonnée toute proche.

Le poids assumé par les groupes de socialisation - ceux-ci devenant de véritables réseaux dans lesquels passent les opportunités licites ou illicites - dont dépendra le résultat du parcours individuel, est donc extrêmement important. **La nature et la consistance de ces groupes se révèlent décisives du moment où le rapport avec le nouveau territoire dans lequel finalement ils se trouvent ne présente pas d'alternatives.**

La condition d'irrégularité dans laquelle ils se trouvent ne permet pas l'entrée dans les réseaux formels du travail et rend encore moins possible l'introduction dans le tissu social à travers les instruments législatifs proposés pour l'intégration des étrangers en Italie.

L'univers des opportunités est parsemé de spécificités qui pourraient être tout simplement résumées en deux blocs: **opportunités licites** (de nature formelle ou informelle) **ou illicites**.

De la narration de quelques cas, il s'ensuit que les unes n'excluent pas les autres, ou mieux, que la fluidité des conditions fait en sorte que, jusqu'à ce que l'institutionnalisation définitive se concrétise, on puisse avoir des cas où le fait de se prodiguer pour l'un ou pour l'autre versant se déroule de manière «alternée». Le fait d'avoir entrepris dès le début des activités de subsistance informelles et aux limites de la légalité, ne signifie pas nécessairement qu'on est arrivés et qu'on est introduits définitivement dans une culture déviante. Pareillement, un recours adéquat suivi d'un hébergement dans une communauté d'accueil n'a pas empêché une implication successive du mineur dans des activités illicites.

Du récit de I., un garçon albanais de 17 ans, il ressort clairement une vision lucide du poids des opportunités rencontrées et de la détermination conséquente sur le parcours individuel. D'après ce que ce garçon dit, s'il ne s'était pas présentée à lui l'occasion d'entrer en communauté et, donc, d'avoir l'opportunité de travailler «*je me serais conduit comme faisaient les autres qui sont dehors: après, moi aussi, j'aurais dû prendre ce chemin-là. Si tu es dehors et tu n'as rien pour vivre ni personne qui, comme ici, te dit ce qu'il est juste de faire et ce qu'on ne peut pas faire, alors tu finis par faire ce que font les autres*».

Conclusion

La recherche présentée se proposait d'essayer de connaître en profondeur le processus migratoire et l'univers des mineurs étrangers non accompagnés, arrivés pour les uns dans les circuits du traitement pénal, pour les autres dans le circuit de l'introduction assistée. Les récits de vie des mineurs ont mis en lumière l'importance des processus de socialisation, ainsi que le poids pris par les processus de désagrégation

sociale vécus dans les pays d'origine, ainsi qu'un autre ensemble de mécanismes, bien mis en lumière par les interviews recueillies, qui se réfère à l'écart entre les aspirations qui motivent le processus migratoire irrégulier des mineurs et les opportunités structurellement présentes dans le pays d'arrivée.

Si cet ensemble de mécanismes semble exercer un rôle sur les comportements, il ne semble pas, toutefois, être à même d'expliquer les différences de parcours. Le résultat principal de la recherche semble, au contraire, être justement la conscience de la difficulté d'enregistrer entre les deux groupes de mineurs des différences significatives en ce qui concerne les motivations, les attitudes et les traits culturels individuels. Il s'agit, en un sens, d'individus – très semblables au début du voyage – qui n'ont pas voyagé par les mêmes voies et qui sont arrivés par conséquent dans une «gare» différente. Ce qui semble séparer les chemins en deux, c'est un ensemble de circonstances, dont certaines sont très petites, voire casuelles, qui peuvent être rapportées à la rencontre avec des microstructures aux opportunités différentes. En effet, on peut rapporter largement les stratégies et les choix des mineurs étrangers au poids des rencontres et des intégrations locales diversifiées plutôt qu'à des projets initiaux différenciés. **En bonne partie, on pourrait affirmer que le résultat du voyage est déterminé, dans le cas des mineurs non accompagnés, par le voyage même.**

Ce qui se révèle vraiment crucial, c'est le fait que les migrations de mineurs étrangers non accompagnés sont des migrations d'individus "seuls", ce qui les rend particulièrement vulnérables. La recherche d'un groupe de semblables, presque toujours des compatriotes du même âge, devient l'objectif inéluctable dans l'immédiat. D'après ce qu'on vient de dire, on peut remarquer le rôle important joué par les groupes avec lesquels les mineurs entrent en contact et l'importance des opportunités,

dont ces derniers se font porte-parole. La relative incidence entre *stimulations, opportunités et discernement* dépend directement de la situation de précarité dans laquelle on se trouve et de l'interaction entre ces trois dimensions.

Tout cela rappelle le sujet de l'intégration sociale, c'est-à-dire le processus par lequel on construit le consentement et par lequel on minimise le conflit dans un groupe social déterminé, et qui renvoie au rôle et aux fonctions de ce qu'on a l'habitude d'appeler «agences de socialisation». Le réseau des services et les institutions publiques doivent encourager et développer au niveau local une politique d'accueil et d'intégration qui se charge de la condition des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent irrégulièrement, à travers la création d'*opportunités d'intégration*.

La prévention à la privation et à la déviance à travers l'*offre d'opportunités* devrait prévoir des stratégies d'intervention intégrées, en tant que résultat d'une relation dynamique qui implique parallèlement les sujets institutionnels (Services Territoriaux, Autorité Judiciaire des Mineurs, Agents de Police) et ceux du secteur privé social qui entrent en contact avec le mineur étranger.

Puisque, comme on vient de le dire, le résultat du voyage est déterminé en bonne partie par le voyage même, le résultat est *la nécessité de créer, le long du parcours, des opportunités de rencontre et d'approche avec les services sociaux*. Il serait souhaitable d'approfondir la recherche pour **identifier les lieux de passage et les nœuds à travers lesquels mettre en œuvre une modalité d'interception du mineur et préparer un système dynamique d'orientation et d'accompagnement des sujets en transit.**

Les interventions législatives de ces dernières années ont rendu plus difficile la définition de parcours d'intégration sociale de ces mineurs, puisqu'ils considèrent l'hypothèse du rapatriement comme la solu-

tion principale pour les nombreuses questions posées par ces sujets. En réalité, on est arrivé à une situation de grande difficulté, qui a interrompu et mis en crise des expériences importantes d'intégration sur le territoire en déclenchant un processus de précarité ultérieure et de marginalité des parcours d'arrivée et d'introduction des mineurs non accompagnés.

L'État et l'administration publique ont le devoir, à tous les niveaux, de préparer un système qui sauvegarde "l'intérêt supérieur du mineur", sans hésiter sur les problèmes de nature administrative et politique liés à la présence de ces jeunes dans les villes et sans céder à la démagogie visant à maîtriser la sécurité.

Monia GIOVANNETTI
Université de Bologne

Bibliographie

- Belotti, V.; Maurizio, R. ; Moro, A. C. (2006) *Minori stranieri in carcere*, Milano, Guerini e Associati.
- Bertaux, D. (1999) *Racconti di vita*, Franco Angeli editore.
- Bertozzi, R. (2005) *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Colombo, A. (1998) *Etnografia di una economia clandestina*, Bologna, Il Mulino.
- Consoli, D., (2002) Il quadro legale italiano relativo ai minori non accompagnati, in Campani, G. ; Lapov, Z. ; Carchedi, F. (a cura di) *Le esperienze ignorate*, Milano, Angeli.
- Giovannetti, M. (2000) Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza, in *Multiculturalismo e sicurezza*, a cura di D. Melossi, Quaderni di Cittàsicure n. 21.
- Giovannetti, M. ; Martoccia, C. ; Melossi, D. ; Tonti, C (2001) Tra cittadinanza ed esclusione: una ricerca tra i minori immigrati in carcere e comunità d'accoglienza, in *Dei delitti e delle pene*, numero monografico "Globalizzazione e questione criminale", n. 1-2-3, 2001;
- Giovannetti, M. (2002) Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di intervento, in Favaro, G. ; Napoli, E. M. (a cura) *Come un pesce fuor d'acqua*, Guerini e Associati Editore;
- Giovannetti, M ; Melossi, D. (2003) *I nuovi sciùscià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore.
- Giovannetti, M. ; Orlandi, C. (2006) *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2006*, Roma, Anci Servizi.
- Giovannetti, M. (2007b) *I minori stranieri non accompagnati e i comuni italiani. Rapporto Anci 2007*, in corso di pubblicazione
- Giovannetti, M. (2007a) *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, CESVOT, Quaderno 36, Firenze, 210 p.
- IPRS (Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali) (2002) *Spaccio, produzione e consumo di stupefacenti tra i minori stranieri. Un'indagine sui percorsi della devianza dei minori stranieri in Italia e nelle strutture per la giustizia minorile*, [on line] <http://www.iprs.it>
- Marotta, G. (1995) *Immigrati: devianza e controllo sociale*, Cedam
- Miazzì, L. (2000) Il rimpatrio assistito del minore straniero: ancora un caso di diritto speciale?, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, n. 2, 2000, pp. 40.
- Miazzì, L. (2002) *Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione*, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 3.
- Miazzì, L. (2003) *La Corte Costituzionale rafforza i diritti dei minori stranieri: due pronunce sul ricorso contro il provvedimento di rimpatrio del minore non accompagnato e sul permesso di soggiorno ai minori sottoposti a tutela*, Diritto, immigrazione e cittadinanza, 3.

Miazzi, L. (2004) I nuovi cittadini, convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri, in www.minoriefamiglia.it

Miazzi, L. (2006) La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale, in *Minorigiustizia*, n. 4(2006), pp.155-166.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, (2006) *Il disagio degli adolescenti: valutare gli interventi*, valutare le politiche,

<http://www.welfare.gov.it>

Occhiogrosso, F. (1994) Minorenni e criminalità in Italia, oggi, *Minori e giustizia* n. 2, 1994.

Olangero, M. ; Saraceno, C. (1993) *Che vita è - L'uso dei materiali biografici nell'analisi sociologica*, Nuova Italia Scientifica.

Olgiate, V. (1991) *La criminalità dei minori extracomunitari: una indagine sul rapporto tra vulnerabilità sociale e giudicato penale*, Sociologia del Diritto, XVIII, 1.

Rossolini, R. (2005) Il futuro dei ragazzi immigrati dopo l'uscita dal carcere minorile, in *Dignitas*, n.7, 2005, pp. 76-83

Sbraccia, A. ; Scivoletto, C. (2004) *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori stranieri non accompagnati*, Torino, l'Harmattan.

Sciortino, G. (1999) Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia, in CESPI *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone - Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Working paper n.5 del dicembre 1999, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Presidenza del consiglio dei ministri.

Segre, S. (1993) Immigrazione extracomunitaria e delinquenza giovanile: un'analisi sociologica, *Studi Emigrazione*, 11, pp. 384-415.

4^{ème} partie : Profils, projets et parcours migratoires des mineurs migrants non accompagnés

Parcours migratoires des mineurs isolés étrangers, catégorisation et traitement social de leur situation en France

Angelina Etiemble

Cette communication a pour objet une réflexion sur l'interaction entre les motifs, réels ou supposés, du départ du pays d'origine des mineurs isolés étrangers et le traitement social de leur situation en France, en particulier tel qu'il apparaît à travers les pratiques professionnelles des acteurs de la Protection de l'Enfance.

Des « types » de raisons au départ du pays d'origine...

Lors d'une recherche menée au début des années 2000 pour la Direction de la Population et des Migrations, j'ai construit une typologie des mineurs isolés étrangers arrivant en France selon les motifs de leur départ du pays d'origine¹. Les mineurs *exilés* fuient la guerre, les persécutions ethniques ou religieuses, les traditions oppressives ou les répressions liées aux activités politiques de leurs proches. Les mineurs *mandatés* ont pour mission (ou se donnent pour mission, « s'auto-mandatent ») de se rendre en Europe pour travailler et faire vivre la famille restée au pays. Cette mission est parfois associée à un projet d'études et d'acquisition d'un métier socialement valorisé. Les premiers sont dans une logique de survie économique, les seconds, eux, sont davantage inscrits dans une logique d'ascension sociale. Les mineurs *exploités* sont l'objet de la traite des êtres humains sous différentes formes : prostitution, travail clandestin, domesticité, mendicité, délinquance... Leur départ est soumis à cet objectif d'exploitation, organisé par des réseaux de type mafieux mais aussi par des individus qui

¹ Cf. A. Etiemble (octobre 2002) *Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge*, Quest'us/DPM, Rapport téléchargeable sur le site www.Odris.fr

mènent leur « business » de manière plus individuelle, saisissant l'opportunité d'utiliser tel adolescent pour leur profit, quitte à lui payer le billet du voyage et à l'accompagner jusqu'à son lieu de destination. Les mineurs *errants* traînent dans la rue quelques mois, quelques années, prenant de plus en plus de distance vis-à-vis de leur famille ou de l'institution dans laquelle ils sont. Ils vivent d'expédients de toutes sortes et décident de tenter l'aventure au-delà des frontières. Leur mode de vie s'inscrit dans une forme de mobilité du provisoire. Enfin, les mineurs *fugueurs*, connaissant des difficultés avec leur famille ou l'institution, en raison de conflit ou de maltraitance, quittent brutalement leur lieu de vie pour s'échapper vers d'autres horizons.

Les contextes économique, politique, familial et culturel se mêlent et discerner une ultime raison n'est guère simple. En fait, ces profils ne sont pas exclusifs les uns des autres, au départ du pays d'origine et *à fortiori* dans les itinéraires migratoires. Un *exilé* peut ainsi être en même temps un *exploité* quand la personne qui organise son voyage vers la France le destine à la prostitution. Un *mandaté* pour pourvoir au bien-être de sa famille peut connaître le même sort. Un exilé peut avoir connu l'*errance* dans son pays d'origine, voire dans un autre pays, quand sa famille a éclaté depuis plusieurs années et qu'il a été recueilli de proche en proche. Sur le chemin ou dans le pays d'arrivée, tous peuvent faire de « mauvaises rencontres », tous peuvent connaître l'*errance* de quelques jours, de quelques mois. Quelle que soit la raison première de leur départ, les mineurs empruntent des chemins identiques, semblables également à ceux des adultes. Ils côtoient les mêmes passeurs et voyagent dans des conditions aussi dures que les adultes, voire davantage en raison de leur vulnérabilité. Ils sont soumis aux mêmes contraintes en matière d'immigration et d'asile.

Quand il s'agit des mineurs étrangers, la catégorie des mineurs *rejoignants* est égale-

ment évoquée. Je ne l'ai néanmoins pas incluse dans la typologie car les *rejoignants* de proches ou de compatriotes sont, selon les cas, des exilés, des mandatés, des exploités ou des fugueurs. Ces *rejoignants* sont souvent assimilés aux enfants du regroupement familial dit « sauvage », hors procédure légale. Le contexte d'origine, toutefois, peut recouvrir des situations très diverses. Il arrive qu'un jeune rejoigne son père, travailleur immigré, avec son accord ou non, poussé par sa famille au pays ou de sa propre initiative. Une mère réfugiée, inquiète de l'insécurité dans laquelle vit l'enfant qu'elle n'a pu emmener avec elle, se débrouille pour le faire venir rapidement. Il peut s'agir, enfin, du jeune qui rejoint la personne dont il a l'adresse, qu'il ne connaît pas et dont les intentions à son égard ne sont pas forcément bienveillantes. La catégorie *rejoignant* traverse donc la typologie des motifs de départ sans la recouvrir vraiment car elle décrit davantage la situation dans le pays de destination. De même, le terme « accompagné » décrit une modalité de la situation sociale du jeune dans le voyage et dans le pays de destination, sans préjuger de sa situation juridique, c'est-à-dire de son isolement, car l'accompagnant n'est pas nécessairement le référent légal et ses intentions peuvent mettre le jeune en danger.

La typologie exposée ne s'incarne pas dans des nationalités spécifiques. Bien que certains profils se rencontrent plus fréquemment dans tel ou tel pays, les adolescents d'une même nationalité sont porteurs d'histoires différentes. Il est important de rappeler cette dissociation entre profils migratoires et nationalités pour casser les généralisations hâtives. En effet, nous entendons dire que « les Chinois sont comme ci », les « Roumains comme ça », etc. Ces propos véhiculent une conception déterministe de la culture à laquelle seraient sensés appartenir les jeunes et qui expliquerait leurs conduites, en dehors de toute autre considération sur les contextes sociaux, économiques, politiques des sociétés d'origine et d'accueil. La référence à la

culture d'origine est d'ailleurs prompte à rendre compte de l'échec de la protection quand, par exemple, des jeunes fuient des foyers dans lesquels ils ont été placés et à justifier, après coup, l'absence de protection. Ainsi, la directrice d'un Service éducatif auprès du Tribunal m'explique qu'en raison de « leur culture », les jeunes roumains inscrits dans la délinquance ne peuvent bénéficier de l'aide qu'on leur propose, donc à quoi bon la leur proposer. Or, concernant ces jeunes roumains, dont le portrait fait par les institutionnels est souvent très dur, quasi caricatural, les motifs de la migration, et ses formes, sont bien plus complexes et diversifiés que le laisse supposer une telle explication².

Aux « bonnes » et « mauvaises » raisons de séjourner en France

La typologie proposée n'a donc pas pour objectif de produire des généralités sur les mineurs isolés mais bien d'éclairer la singularité des projets migratoires. Elle permet également de réfléchir aux présupposés et aux effets des catégorisations de la population par les professionnels de la Protection de l'Enfance. Ces catégorisations, en apparence élaborées à partir de l'accompagnement des mineurs isolés, sont en fait préconstruites par des représentations sur l'immigration et l'enfance en danger³.

En matière d'immigration et d'asile, on parle fréquemment de réseaux et de filières pour qualifier un « marché migratoire » inquiétant, socialement pathogène, criminalisant les migrants qui sont perçus à la fois comme victimes mais aussi coupables de

leur désir d'émigration⁴. Ces représentations sont également présentes quand il est question des mineurs isolés ; elles se manifestent dans la réticence à reconnaître leur isolement, leur minorité et le danger de leur situation. Les allusions à la fraude et à la duplicité des migrants sont aussi très prégnantes dans l'accueil réservé aux mineurs isolés étrangers, stigmatisés par le soupçon. Ainsi que le déclare le responsable d'un foyer d'urgence à Paris, le « problème » avec ces jeunes est « à la fois ne pas paraître dans le soupçon mais aussi ne pas paraître trop naïf ». Les professionnels cherchent alors des indices pour déceler le mensonge de la vérité, la manipulation de la sincérité : l'argent et les « fringues de marque » possédés par des jeunes, le téléphone portable, etc. On souligne, par ailleurs, les cas de « vrais mineurs », signifiant que d'autres, sinon la plupart, ne le sont pas (les « dits mineurs », les « faux mineurs »). Les qualificatifs mettant en doute leur minorité se multiplient : « mineurs contestés », « mijeurs », « mimaj ». Lors d'une conférence, tel procureur d'un parquet mineur affirme le « caractère pseudo-isolé pour une majorité d'entre eux ». L'irrégularité de leur séjour est ainsi mise en avant par des expressions telles que « mineurs clandestins », « mineurs irréguliers »⁵. L'accueil des mineurs isolés dans le dispositif de Protection de l'Enfance provoquerait un « effet d'aspiration », lisible à travers leur présence « massive » au sein des structures de l'Aide sociale à l'enfance, leurs arrivées « programmées » et leur nombre

² Cf. D. Diminescu (2004) La mobilité des jeunes roumains à l'heure de l'élargissement européen, *Hommes et migrations*, n°1251, pp. 42-50.

³ Ce sont des catégorisations pragmatiques qui permettent aux professionnels d'avoir des réponses à des situations inédites. Inspiré d'un répertoire sous-jacent, ce processus de classement des mineurs isolés découle du *bricolage* que beaucoup ont mis en œuvre faute d'informations et de formations appropriées à l'accueil de ce public particulier dans le système de la protection de l'enfance.

⁴ La confusion règne dans l'usage des termes filières et réseaux qui désignent pourtant des réalités distinctes, malgré leur proximité. Ainsi, le réseau ne renvoie pas seulement à l'organisation du passage des migrants et des bénéfices lucratifs à en tirer, mais aussi à l'organisation de l'exploitation des migrants dans les pays de destination.

⁵ Bientôt des associations se font entre irrégularité et dangerosité du séjour. Nous pouvons ainsi interpréter le malaise de travailleurs sociaux, accompagnant des jeunes majeurs dans leur démarche de régularisation du séjour, face aux propos méfiants d'agents du service des étrangers de la préfecture qui expriment leur réticence à accorder un titre de séjour à des jeunes qui sont, d'après eux, de (futurs) délinquants, sinon des « terroristes » en puissance.

croissant sur le territoire⁶. La thèse de l'appel d'air se conjugue à celle de la manipulation et de l'instrumentalisation du dispositif de Protection de l'Enfance. Au sujet des jeunes Chinois, par exemple, dont la demande de prise en charge à l'Aide Sociale à l'Enfance paraît être « programmée », un responsable d'une brigade des mineurs affirme, lors de notre entretien, que « cette possibilité de prise en charge est parfaitement intégrée dans le cursus du mineur clandestin ». Ce dispositif semble pourtant imparfaitement maîtrisé par les mineurs et les adultes qui, éventuellement, les pilotent. Pour exemple, l'échec de la prédiction du rajeunissement de la population des mineurs isolés avec la réforme du code civil en 2003 introduisant un délai minimal de trois ans d'accueil à l'Aide Sociale à l'Enfance avant de prétendre à la nationalité française. Certes, des informations se transmettent chez les intéressés mais ce sont des informations souvent parcellaires, voire erronées, limitant les stratégies des migrants à des tactiques à court terme⁷. D'ailleurs, les tactiques (le silence, les questions esquivées) et les mensonges des jeunes, défensifs, représentent un masque à double facette. Si ce masque « filtre » les informations que les professionnels recueillent sur les jeunes, il le fait également des avantages qu'ils pourraient tirer du système⁸.

Quoi qu'il en soit, la raison supposée du départ du pays d'origine produit des réponses spécifiques aux situations des mineurs isolés, des réponses que je dis volontiers « sauvages » car elles sont des impensés chez les professionnels et, par conséquent, non maîtrisées. Les *exilés* sont ainsi les mieux lotis car leur départ paraît

légitime et donc leur venue en France également. Pour eux, la protection semble évidente. Ils sont perçus comme l'idéal-type du mineur isolé : « Ils vont demander l'asile. Eux sont vraiment isolés, sans représentant légal, voire plus aucune famille au pays ou ailleurs. Ils représentent le mineur isolé 'type' », (éducateur, Val de Marne). Quant aux autres, leur présence en France paraît bien moins légitime et leur état de minorité est plus souvent contesté, leur isolement et le danger de leur situation sont relativisés, voire niés. Ils sont soupçonnés d'être à la fois manipulés par les adultes qui les ont fait partir et manipulateurs des adultes qui les protègent. La thèse de la manipulation ne connaît d'ailleurs pas la contradiction. En effet, les jeunes qui demandent une protection, et qui ne la mériteraient pas, sont soupçonnés de vouloir profiter du système et de se faire passer pour ce qu'ils ne sont pas en trichant sur leur âge, en mentant sur leur identité. Ceux qui ne demandent pas de protection, qui fuguent des foyers dans lesquels on les place, sont également soupçonnés d'être en France pour de mauvaises raisons⁹. A l'exception de la catégorie des *exilés*, assez communément associée par les professionnels à la figure du demandeur d'asile, les autres catégories semblent plus floues, moins identifiées au regard du projet migratoire. De fait, c'est en fonction de la situation en France, réelle ou supposée, et des conduites des jeunes que se décline la typologie des professionnels : les « vrais » et les « faux » isolés ; les demandeurs de protection et ceux qui sont non demandeurs de protection ; les « bons » mineurs, désireux de s'intégrer, « travailleurs », « reconnaissants » et ceux qui sont difficiles à intégrer, revendicateurs, fugueurs, délinquants¹⁰. En retour, cette

⁶ Les chiffres de l'accueil dans le dispositif de protection de l'enfance indiquent surtout une présence se diffusant progressivement à l'ensemble du territoire et montrent plutôt des arrivées individualisées : quelques individus, voire quelques dizaines pour la plupart des nationalités.

⁷ Cf. S. Laacher (2002) *Après Sangatte – nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris, La Dispute, 121 p.

⁸ Cf. J. Bricaud (2006) *Mineurs étrangers isolés. L'épreuve du soupçon*, Villefranche de Rouergue, Vuibert, 219 p.

⁹ Les réactions des acteurs de la Protection de l'Enfance aux fugues des mineurs témoignent non seulement d'une inquiétude légitime sur leur sort mais aussi d'un désappointement, fondé sur le double sentiment d'être instrumentalisé et de ne pas recevoir la reconnaissance des jeunes face au soutien qui leur est apporté.

¹⁰ Cf. J. Blocquaux ; J. Burtin ; D. Giorgi (2005) *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil*

typologie présuppose des motifs de départ du pays d'origine et légitime ou discrédite le séjour en France.

**Le mandaté :
une figure progressivement « imposée »
par les réponses juridico-administratives
à la situation des jeunes isolés étrangers**

Depuis 2002, la typologie exposée est souvent reprise par les professionnels, toutefois deux figures semblent faire résonance chez eux, celles des *exilés* et des *mandatés*. Il est vrai que ces figures font écho à la dichotomie classique entre « migrants économiques » et « réfugiés ». Puis ces deux figures semblent se diluer avec l'arrivée pérenne de mineurs isolés en France, l'allongement de leur séjour et la nature des réponses juridico-administratives à leur situation. La catégorie des *exilés* tend notamment à disparaître devant les rejets nombreux de la demande d'asile. Certes, la présence des exilés est *a priori* légitime aux yeux des acteurs de la Protection de l'Enfance qui manifestent leur mécontentement ou leur perplexité face aux réponses négatives de l'Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRO) ou de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR). Néanmoins, ces professionnels deviennent moins enclins à accorder quelque crédit à cette trajectoire des mineurs isolés, tout comme la figure du « faux » demandeur d'asile, construite politiquement et statistiquement dans la décennie 1990, s'est imposée, parfois à leur corps défendant, aux professionnels en charge de l'accueil des réfugiés¹¹. L'effritement de la figure des *mineurs exilés* est significatif quand la majorité du jeune advient : l'irrégularité du séjour et la perspective de la clandestinité se posent désormais avec acuité. Les démarches de régularisation entreprises par les profes-

sionnels pour les jeunes qu'ils accompagnent tendent alors, de fait, à imposer la figure du *mandaté*, du migrant économique, dont la présence en France ne peut se pérenniser qu'à la condition de son insertion, voire de son utilité à la société française. La question du *mérite* est alors mise au premier plan. Elle est particulièrement visible quand les éducateurs pensent bien faire en joignant à la demande d'asile du jeune son dossier social attestant de son insertion en France et *méritant* de ce fait le statut de réfugié. Cette confusion des registres peut être néfaste pour les jeunes car des officiers de protection et/ou des juges accesseurs de la CRR interprètent cette initiative comme la preuve d'une demande d'asile infondée, d'autres tendent à penser que le jeune pourra obtenir un titre de séjour en mettant en avant cette insertion. Dans les deux cas, la demande d'asile n'est pas prise au sérieux.

En fait, cette question du mérite n'est jamais totalement absente dans la représentation de la présence immigrée en France. C'est vrai aussi des mineurs isolés qui doivent faire preuve de « *parcours méritants* ». D'ailleurs, malgré les difficultés liées à l'incertitude sur le devenir des jeunes, aux obstacles culturels et linguistiques, les professionnels reconnaissent que l'accueil des mineurs isolés, tout au moins ceux qui sont demandeurs de protection, est plutôt agréable : les jeunes se montrent reconnaissants et respectueux des adultes ; ils sont obéissants et peu revendicateurs ; ils font des efforts louables pour apprendre le français et s'insérer à l'école. Cette conduite semble justifier la présence en France et donc le départ du pays d'origine. En revanche, ceux qui s'écartent de cette ligne de conduite, voient leur présence dans le dispositif, mais aussi en France, moins appréciée. On les soupçonne plus volontiers de mentir sur les raisons de leur venue en France, sur leur âge, leur identité... Néanmoins, l'importance du soupçon dans l'accueil des mineurs isolés et la représentation dominante du mineur mandaté font que la « *volonté d'intégration* » peut être perçue comme un indice

des mineurs étrangers isolés en France, IGAS, rapport n°2005 010, 141 p.

¹¹ Cf. G. Frigoli (2004) Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ? La demande d'asile à l'épreuve des logiques d'assistance, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol. 20, n°2, pp. 153-167.

supplémentaire de l'histoire tronquée du jeune. Pourtant, cette volonté est une réponse aux attentes des adultes à leur égard. Ils sont, en effet, sermonnés par les adultes en charge de leur protection : ils doivent « se tenir à carreaux », ne pas faire de faux-pas sur le plan social et scolaire. Ils doivent être en tout exemplaires pour satisfaire aux critères d'intégration des autorités préfectorales et avoir quelques chances d'obtenir un titre de séjour.

Du reste, la perspective de régularisation produit des effets contraires sur la prise en charge quand elle détermine à son tour l'adoption et/ou le renouvellement d'un Contrat Jeune Majeur. A leur majorité, et jusqu'à leurs 21 ans, les jeunes accueillis à l'Aide Sociale peuvent demander une prise en charge sous la forme d'un Contrat Jeune Majeur¹². Cette aide a un caractère facultatif et dépend de l'appréciation du Conseil Général. Les jeunes peuvent aussi demander au juge des enfants une protection judiciaire Jeune Majeur, financée alors par le ministère de la Justice¹³. Cette mesure est également non obligatoire. Pour les conseils généraux, l'irrégularité du séjour ne constitue pas, en principe, un motif de refus à la protection des jeunes majeurs mais cela se produit

régulièrement, l'insertion étant alors réduite aux « papiers ». Les jeunes ont ainsi des contrats parfois très courts (un semestre, voire un trimestre, et non plus une année), souvent sur le temps de la période scolaire (finir l'année scolaire mais pas forcément le cursus). Le renouvellement du contrat est suspendu à la réponse de la préfecture alors que cette réponse est elle-même fortement liée à la poursuite d'une scolarité (titre de séjour *étudiant*), d'une formation professionnelle (titre de séjour *salarie*) ou de liens personnels forts en France (titre *vie privée et familiale*). Il arrive que des travailleurs sociaux ne soutiennent pas une demande de protection Jeune Majeur en anticipant un refus de carte de séjour de la préfecture pour le jeune concerné. Les pratiques des professionnels se fondent alors sur une définition *a priori* du destin du jeune. Si les motifs du départ ne sont pas « connus » (ou suspectés de ne pas être ceux que le jeune déclare) et/ou légitimes, c'est donc la qualité de la présence en France qui fonde en retour la légitimité du séjour. Le principe du mérite fonctionne alors à plein régime, justifiant tant le départ du pays que le séjour en France. Les travailleurs sociaux se voient ainsi donner un rôle fort, mais aussi ambigu, dans l'argumentaire développé pour attester de ce qui est désormais qualifié d'« intégration républicaine ».

Angelina ETTEMBLE
Université de Rennes

¹² Article L.222-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles : « Peuvent également être pris en charge, à titre temporaire, par le service chargé de l'Aide Sociale à l'Enfance les mineurs émancipés et les majeurs âgés de moins de vingt-et-un ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants ». Il s'agit donc d'une aide limitée dans le temps, qui fait l'objet d'un contrat écrit dans lequel sont mentionnés : la durée de la mesure, son montant, sa périodicité, les noms et les qualités des personnes chargées du suivi, les objectifs et obligations réciproques, les conditions de révision de la mesure.

¹³ Le juge des enfants peut prendre une mesure de protection judiciaire pour les jeunes majeurs en vertu du décret n°75-96 du 18 février 1975 fixant les modalités d'une action judiciaire en faveur des jeunes majeurs, article 488 du Code Civil. Il lui est possible de maintenir le jeune majeur qui en ferait la demande dans un établissement spécialisé à condition que cet établissement relève de la protection judiciaire de la jeunesse ou dans un établissement privé disposant de l'« habilitation justice ».

Mobilité d'enfants isolés d'origine camerounaise en Ile-de-France : des pratiques traditionnelles locales aux mutations en migration

Pierre Kandem

Au regard du durcissement des politiques d'immigration en vigueur actuellement dans les pays du Nord, on assiste progressivement à une nouvelle forme d'immigration impliquant de plus en plus des mineurs isolés. Alors que ce phénomène concerne majoritairement certains types de pays bien souvent anciennement ancrés de manière institutionnelle ou grâce à la proximité géographique dans les dynamiques migratoires à destination des pays d'accueil, de nouveaux pays d'immigration émergent dans ce champ à l'instar du Cameroun.

Visant moins à quantifier ce phénomène qu'à en comprendre le mode opératoire, notre propos s'appuie autant sur une analyse de la trame statistique de l'immigration camerounaise fournie par les divers organismes institutionnels en charge du phénomène (Insee, Omi, Ofpra, Anaem, Anafe), que sur une enquête de terrain nous ayant permis de mieux percevoir les pratiques des principaux acteurs que sont ces migrants eux-mêmes. Dans cette perspective, on tentera de répondre à trois interrogations majeures concernant dans un premier temps la nature des conditions prévalant à la mise en circulation des mineurs d'origine camerounaise, dans un second temps leur insertion dans les différentes grilles typologiques en matière de mineurs isolés en circulation en Europe, et enfin les perspectives que présente ce courant migratoire dont la vulnérabilité reste entièrement avérée.

Les conditions prévalant à la circulation de mineurs isolés d'origine camerounaise en Europe

La circulation des mineurs constituait déjà au sein de nombreux groupes composant l'immigration camerounaise en France une pratique sociale traditionnelle active dans les zones rurales au regard des structurations familiales. Ces pratiques s'exporteront progressivement dans les zones urbaines au gré de l'exode rural mais connaîtront cependant de profondes mutations concourant à les diversifier en migration.

D'une pratique traditionnelle vivace en pays d'origine : le « dzemou » ou « berceur d'enfants »...

La mobilité d'enfants mineurs est une pratique liée à la structuration sociale traditionnelle d'une importante frange de l'immigration camerounaise en Ile-de-France, que ce soit sur le plan social ou familial. Sur le plan social, elle structurait fréquemment l'ordre de la chefferie qui voulait généralement que les principaux héritiers potentiels ne vivent pas dans la cour pour diverses raisons. Ceux-ci devaient alors être envoyés dans des familles proches où ils devaient vivre de manière continue. Ceci était le plus souvent entretenu par le caractère polygamique des chefferies où de nombreuses intrigues pouvaient alors mettre en péril la vie des principaux postulants aux trônes. Ces pratiques se répercutaient chez de nombreux notables dont les structures conjugales tendaient à se rapprocher de celles des chefferies qui en constituaient les références en la matière. Cette pratique s'est généralisée dans l'ensemble de ces sociétés où des adaptations progressives se sont opérées, à l'instar du statut de cadets sociaux dont l'une des déclinaisons reste le phénomène de « dzemou » ou « berceur d'enfants » connu et pratiqué dans bon nombre de ces groupes (Warnier, 1993 ; Tabapssi, 1999 ; Kamdem, 2007).

En cours dans presque toutes les hautes terres de l'Ouest Cameroun, cette pratique voudrait qu'un mineur, parfois dès l'âge de cinq ans, soit confié à un jeune couple avec lequel il a bien souvent un lien de parenté avéré, dans le but de « bercer » le premier né à venir de celui-ci. Il s'agissait bien souvent soit d'un jeune frère ou sœur direct ou consanguin de l'un des mariés, de l'enfant d'un frère ou d'une sœur, d'un oncle ou d'une tante, voire parfois d'un ami de la famille.

Elle pouvait aussi relever de la volonté de combler le désir d'enfant d'un couple qui ne pouvait pas en avoir, ceci dans le cadre de

liens cités plus haut se prêtant tout aussi bien à d'autres situations telles que le décès de parents. Ainsi, des orphelins pouvaient se retrouver répartis dans des familles d'accueil, tout en répondant aux mêmes critères que ceux du « berceur d'enfants ».

Outre ces caractéristiques sociales, un autre critère prévalait à la promotion de cette pratique ; il s'agissait de la structure foncière de ces territoires (principalement dans les Hautes Terres de l'Ouest-Cameroun) où primait l'indivision dans le mode de transmission du patrimoine foncier, astreignant alors bon nombre de jeunes majeurs à migrer pour s'installer ailleurs sur de nouvelles terres, bien souvent en périphérie de la chefferie. L'accueil d'un jeune « berceur d'enfants » relevait ainsi de la vocation de formation des cadets sociaux dans une dynamique de relais vernaculaires que Tabapssi T. (1999) situe par ailleurs en charnière du modèle migratoire Bamiléké.

Cette configuration d'ensemble n'était guère rare dans d'autres régions africaines où son ambivalence bien souvent relatée dans des ouvrages autobiographiques tantôt idéalisée (Keita, 2007), tantôt décriée du fait des limites extrêmement floues entretenues avec l'exploitation et l'esclavage (Brocke, 2005 ; Lurey, 2007), restait de mise.

L'exode rural en cours dans ces régions assurera alors l'incursion de cette pratique dans les villes camerounaises d'où partent la quasi-totalité des migrants de cette origine présents en Ile-de-France. Cependant, elle connaîtra de profondes mutations du fait de son adaptation au mode de vie urbain dans ces régions.

...à une profonde mutation liée aux pratiques urbaines récentes : les naissances hors mariages

L'urbanisation galopante au Cameroun s'est construite de manière assez syncrétique, de nombreuses pratiques rurales venant se surimposer aux pratiques purement urbaines

telles que connues dans les villes occidentales. C'est ce qui amène un certain nombre d'auteurs à parler plutôt de rurbanisation dans ces contrées où les frontières tant matérielles qu'immatérielles semblent parfois très peu lisibles entre les villes et les campagnes environnantes, l'anarchique étalement urbain en cours y contribuant à brouiller davantage cette lisibilité.

Parmi les imbrications en matière de mode de vie, les nouvelles configurations familiales nous offrent de parfaits exemples à travers une diversification de plus en plus accrue de types de ménages produits dans ces villes. Elles s'enregistrent au sein de familles aussi bien monoparentales, nucléaires, recomposées, que polygamiques. La configuration de plus en plus courante reste la surimposition générationnelle dans la construction de ménage principalement due aux maternités précoces. Celles-ci sont bien souvent autant imputables aux « berceurs d'enfants » de sexe féminin qu'aux autres jeunes filles dont les modestes conditions de vie, d'information et de sensibilisation les amènent à renforcer les effectifs des filles-mères dans ces contrées.

Par ailleurs, sévissant sévèrement depuis le début des années 1990 à la faveur des plans d'ajustements structurels auxquels est soumis le pays depuis le milieu des années 1980, la crise économique aiguë aura contribué non seulement à une mutation socioculturelle dont la plus importante concernant la circulation des mineurs isolés sera le renforcement de l'émancipation de la

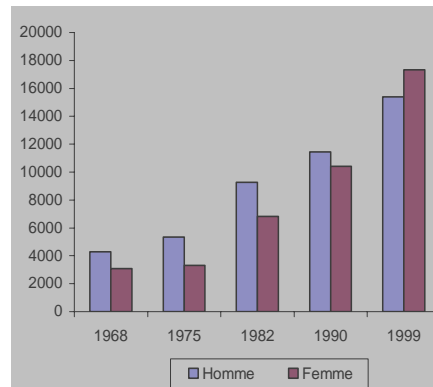
femme camerounaise, mais aussi à un véritable décollage de l'émigration camerounaise dont elles deviennent alors rapidement les principales actrices.

L'immigration camerounaise et ses spécificités en terme de circulation de mineurs isolés en Europe

La circulation des mineurs isolés d'origine camerounaise ne semble émerger que très récemment, spécifiquement durant la dernière décennie. Situé en début des années 1990 (Etiemble 2002 ; Senovilla 2005), ce phénomène dans son ensemble apparaît ainsi en même temps que l'infléchissement de l'immigration camerounaise qui auparavant était à dominante masculine. Ses effectifs se constituaient principalement d'étudiants dont le caractère pionnier reposait sur les immenses besoins en matière de personnels qualifiés nécessaires pour la relève de l'administration coloniale.

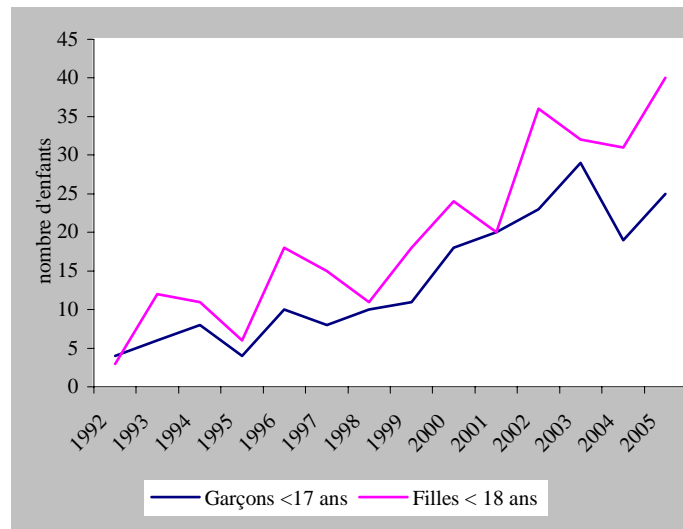
Cette immigration s'était toujours caractérisée par un fort taux de retour au pays d'origine, tant que l'administration centrale en qualité de principal bailleur de fonds des études, continuait d'en absorber. Dans ce cas de figure, la circulation de mineur isolé ne pouvait se justifier, les étudiants retournant systématiquement dans le pays d'origine où le plus souvent un des parents était resté dans le but d'assurer l'éducation des enfants.

Figure 1 : Evolution de la population camerounaise par sexe en France selon les RGP de 1968 à 1999.



Sources : INSEE, fichiers de populations étrangères en France.

Figure 2 : Enfants camerounais mineurs par sexe membres de famille de Français à l'entrée en France de 1992 à 2005.

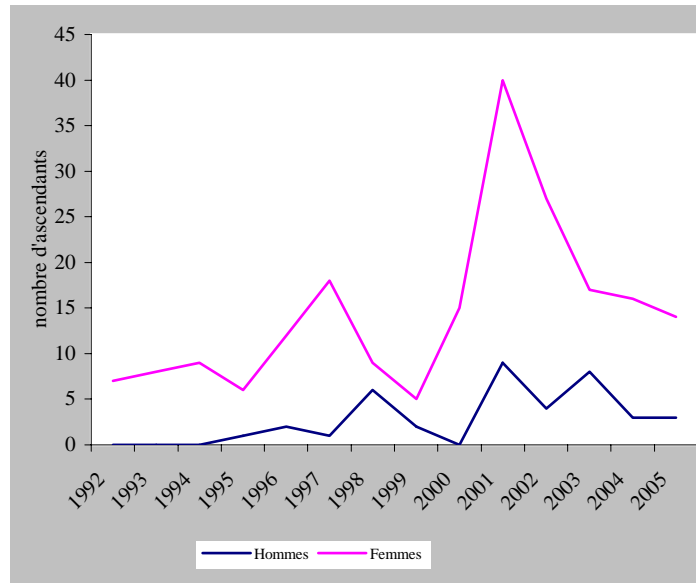


Sources : fichiers Omistat, *Annuaire des migrations*, Office des Migrations Internationales (ANAEM).

Cependant, dès le début des années 1980, de nombreux facteurs de déstabilisation affecteront drastiquement cette situation, générant progressivement un sentiment d'insécurité dans le pays. Les multiples tentatives de coup-d'Etat (mars 1983, avril 1984), l'avènement des premiers plans d'ajustements structurels dès 1985, infléchiront nettement cette tendance au retour au pays, que consacreront définitivement les acquisitions de nombreuses libertés publiques dès le début de la décennie 1990, davantage soutenues par une paupérisation

de plus en plus aiguë de la société camerounaise. Grâce aux acquisitions de nombreuses libertés publiques qui en découleront, la fin de divers obstacles à l'émigration en général, et particulièrement à l'émigration féminine sera à l'origine de l'explosion de ce phénomène dès le début des années 1990, les structures familiales camerounaises en migration n'étant alors pas assez stables au point de se prêter aux mobilités de mineurs isolés (Kamdem, 2007).

Figure 3 : Ascendants camerounais par sexe, membres de famille de Français à l'entrée en France de 1992 à 2005.

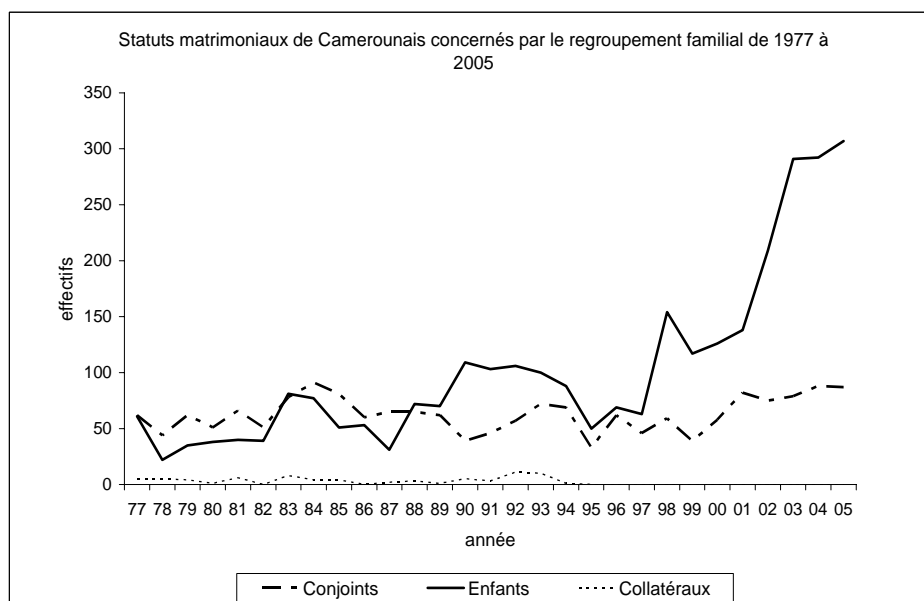


Sources : fichiers Omistat, *Annuaire des migrations*, Office des Migrations Internationales (ANAEM).

Cependant, la pratique déjà en cours dès le début des années de 'frayeurs' semblait comporter plutôt un caractère de non accompagnement, dans la mesure où, pendant cette période transitoire (que nous situons de 1985 à 1997) en ce qui concerne la circulation de mineurs, s'était mise en place l'activation de la pratique traditionnelle du « berceur d'enfants ». Cette activation

s'était alors inscrite dans le cadre du regroupement familial que les migrants camerounais mettaient ainsi à contribution, au regard de l'évolution des entrées de mineurs signalées durant cette période, spécifiquement marquées par des entrées de collatéraux.

Figure 4 : Statuts matrimoniaux de Camerounais concernés par le regroupement familial de 1977 à 2005.

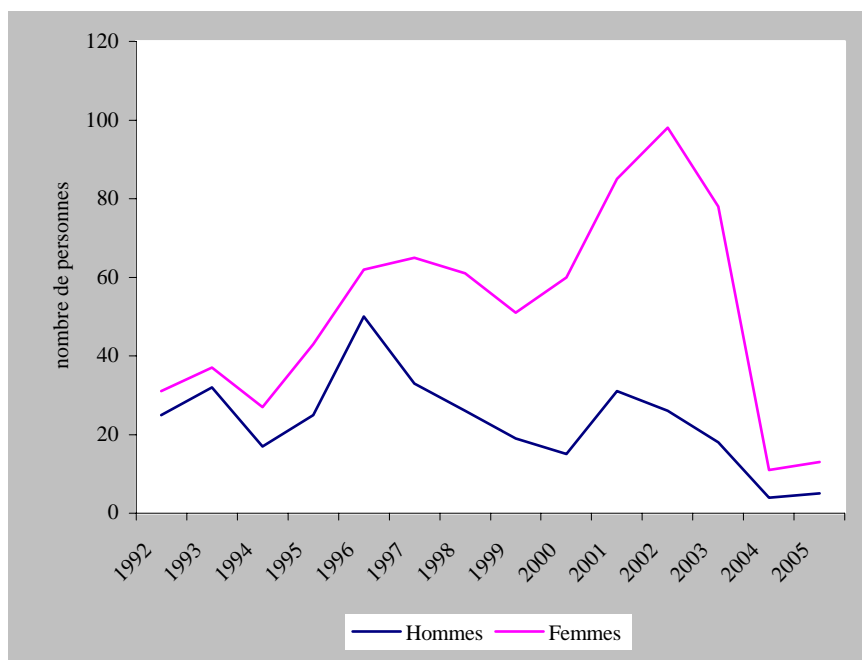


Sources : fichiers Omistat, *Annuaire des migrations*, Office des Migrations Internationales (ANAEM)

Il est à constater que ces entrées de mineurs relevaient soit des introductions directes c'est-à-dire en provenance directement du Cameroun ou tout au moins hors de l'Hexagone, soit des régularisations signifiant alors que les mineurs en question se trouvaient déjà sur le territoire français. Dans ce dernier cas de figure, se pose la question de leur mode opératoire d'entrée qui laisse à penser que certains d'entre eux arrivaient probablement déjà suivant la procédure du mandat. Cependant, ceci reste difficile à vérifier bien qu'il indique déjà l'existence d'un phénomène dont l'accélération sera probablement la conséquence des politiques restrictives en matière d'immigration particulièrement du fait des dispositifs Pasqua et Debré au milieu de la décennie 1990 associées aux spécificités de cette immigration camerounaise féminisée et de plus en plus paupérisée et, partant, plus exposée à la clandestinité grandissante dans ce courant migratoire.

On est ainsi enclin à se demander si ces dispositifs n'auraient pas astreint les migrantes camerounaises de moins en moins qualifiées et de plus en plus nombreuses à recourir entre autre à cette pratique du mandat, les mandantes se trouvant alors déjà en France bien souvent en situation irrégulière où elles préparent, organisent, financent et réceptionnent les mineurs. Certaines semblaient aussi exploiter les avantages que procurait l'isolement des mineurs qui, suivant certaines procédures spécifiques, pouvaient constituer une stratégie d'obtention de la nationalité française par le mineur (révisées par les dispositifs dits loi Sarkozy 2003), voire celle d'une régularisation à terme de la situation administrative du ou des parents du dit mineur. Ainsi se déclinent dans l'ensemble les différentes causes de l'inscription camerounaise dans ce phénomène de la circulation des mineurs isolés en Europe dont les typologies semblent se croiser.

Figure 5 : Parents d'enfants français à l'entrée en France par sexe de 1992 à 2005.



Sources : fichiers Omistat, *Annuaire des migrations*, Office des Migrations Internationales (ANAEM).

Des mineurs isolés d'origine camerounaise entre mandat et exploitation en Ile-de-France.

Plusieurs typologies ont été proposées à l'endroit des mineurs isolés circulant en Europe. Le rapport Etiemble (2002) se fonde plus principalement sur les raisons de la migration en déclinant cinq variantes : il s'agit des mineurs exilés fuyant les catastrophes et conflits dans leurs pays de départ, les mandatés dont le départ souvent collectivement organisé relève plutôt des considérations socioéconomiques, les exploités bien souvent tenus par des réseaux plus ou moins mafieux et délictueux, les fugueurs partant de manière inconsidérée du domicile parental ou de certains lieux d'accueil et d'hébergement sécurisés et enfin les errants dont les départs en migration se situent déjà dans l'errance antérieure dans leur lieu d'origine.

Cette typologie est revue par Senovilla (2005), qui y adjoint la considération des situations autant en pays d'origine qu'en pays d'accueil. Ce qui lui permet alors de synthétiser cette classification de deux manières différentes. Compte tenu des causes de la migration et de la situation en pays d'origine, il en revient à la typologie classique des faits migratoires actuels distinguant alors les mineurs migrants pour des raisons économiques, des mineurs migrants pour des raisons de conflits et catastrophes naturelles. Prenant plutôt en compte la situation de ces mineurs en pays d'accueil, il en décline trois catégories, à savoir les mineurs protégés, les mineurs exploités et les mineurs errants.

Toutes ces catégorisations dont il convient de rappeler l'absence d'étanchéité entre les unes et les autres ne semblent rendre compte que très transversalement de la situation des mineurs isolés d'origine camerounaise en Ile-de-France. Hormis les catégories relevant des conflits et catastrophes naturelles, les mineurs camerounais s'inscrivent partiellement dans les différentes

catégories, tout en répondant généralement aux caractéristiques propres à la catégorie réclamant une protection sociale en pays d'accueil, contrairement aux errants et fugueurs. Cependant les implications parentales et familiales conduisent à s'interroger sur leur appartenance soit au groupe de mandatés ou à celui d'exploités.

Au regard des fondements culturels portés par les migrants originaires du Cameroun dans une importante majorité, le mandat et l'exploitation semblent se confondre dans le contexte social du pays d'accueil, la prise de position dépendant finalement de l'angle de perception. Pour ces migrants dans leur ensemble, il ne semble pas y avoir d'équivoque quant au mandat du mineur par rapport à une amélioration des conditions de vie individuelle pour une finalité familiale puis collective. Cette dynamique rentrerait alors dans un continuum logique des principaux projets migratoires en vigueur au sein de cette communauté en Ile-de-France, la quête d'une ascension sociale à faire valoir dans le pays d'origine où elle leur paraissait bloquée en constituant le leitmotiv.

Cependant, de nombreuses dérives dans cette pratique de mobilité de mineurs camerounais en Ile-de-France plaident plutôt pour une classification en mineurs exploités (Kamdem P., 2007), dont certains cas extrêmes alimenteraient des réseaux de prostitution féminine, parfois intimement liés au travail au noir à caractère communautaire dans la région. Dans un cas comme dans l'autre, les perspectives offertes par une observation de terrain laissent quelque peu dubitatif quant à une réduction de ce phénomène pour plusieurs raisons.

Le déploiement de l'immigration camerounaise malgré les indicateurs macroéconomiques positifs en pays de départ et les risques en matière de circulation des mineurs isolés.

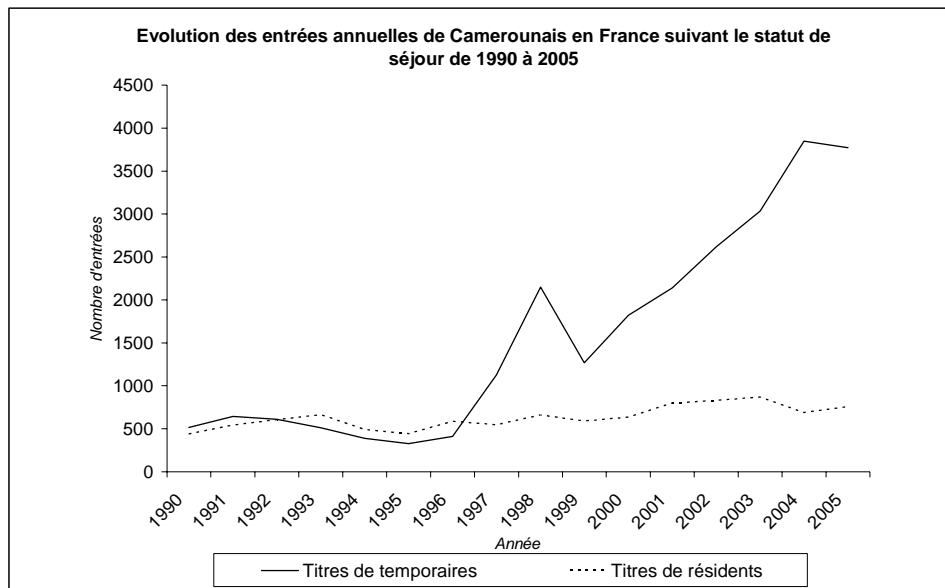
Malgré les embellies que semblent traduire des indicateurs macroéconomiques

en pays d'origine tels que le taux de croissance économique de 5% et en constante augmentation depuis 2002 selon les sources gouvernementales, les conditions socioéconomiques en cours ne plaident nullement pour un recul ou tout au moins une stagnation du phénomène, les fractures sociales de plus en plus considérables accentuant davantage la paupérisation de la société camerounaise. Ceci explique l'accroissement continu des entrées de camerounais enregistrées par l'ANAEM, malgré les restrictions politiques de plus en plus importantes dans les divers pays d'accueil tels que la France.

S'opérant majoritairement de manière temporaire, ces entrées portent en elles des risques de précarisation dus à la tentation de bon nombre de ces temporaires de s'inscrire dans une plus longue durée, tant les conditions d'accomplissement des divers projets migratoires deviennent de plus en

plus difficiles. Il en ressort alors un important risque de précarisation affectant majoritairement les femmes dont la tentation de mettre à contribution leurs progénitures dans cette dynamique reste assez grande. Malgré le recul probable des pratiques traditionnelles en matière de circulation de mineurs non accompagnés qui, nous semble-t-il, relevait de procédures collectives engageant généralement la famille africaine dans son sens le plus large (d'où la collatéralité au service des « berceurs d'enfants »), les transformations urbaines actuelles en pays de départ génèrent un nouveau profil de migrants plus enclins à succomber à ces pratiques afin d'accomplir leurs rêves et projets migratoires. Les nouveaux dispositifs légaux de contention de l'immigration compliquent davantage les choses pour ces personnes déjà en détresse.

Figure 6 : Evolution des entrées annuelles de Camerounais en France suivant le statut de séjour de 1990 à 2005.



Sources : fichiers Omistat, *Annuaire des migrations*, Office des Migrations Internationales (ANAEM).

La conséquence majeure demeure la formation progressive et de plus en plus importante d'une marginalité structurelle au sein de cette communauté dont les

connexions avec les déviances déjà ancrées dans la société de départ à l'instar de la *feyman* ou escroquerie en bande organisée (Malaquais, 2001) se développent insidieu-

sement en région parisienne. Cette marginalité structurelle semble aussi marquée par l'adhésion progressive aux activités informelles voire illicites, s'incrétant dans des espaces propices à cet effet, à l'instar des alentours des stations de métro Château d'eau ou métro Château Rouge à Paris, les prédispositions sociales et familiales marquant alors spécifiquement les orientations futures de ces mineurs isolés d'origine camerounaise en Ile-de-France comme le fait si bien remarquer l'IGAS dans son rapport annuel de 2005.

Il est assez difficile d'esquisser une prévention adéquate à ce phénomène au sein de la communauté camerounaise au-delà d'une stratégie de sensibilisation. Structures associatives villageoises, espaces économiques et culturels à vocation communautaire nous semblent être les lieux opportuns pour pareilles sensibilisations. Agir à la source des départs du Cameroun nous semble actuellement porteur de peu d'efficacité, tant les abysses socioéconomiques et les pesanteurs socioculturelles sous-tendant le phénomène restent assez considérables.

Pierre Kandem
Docteur en Géographie
CRESC, Université de Paris XIII

Bibliographie

ADRI (2002) *Les mineurs étrangers isolés : les réponses des professionnels sur Paris- Ile- de France - Rapport Transnational YouCri-*, Agence pour le développement des relations interculturelles-ADRI, novembre 2002, pp. 10-24.

ANAFE (2004) *La zone des enfants perdus. Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy. Analyse de l'ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux Frontières pour les Etrangers) du 1^{er} janvier au 30 septembre 2004.* Voir aussi les communiqués de presse du 4 octobre 2004 ; 16 septembre 2004 ; 30 juillet 2004 ; 6 juillet 2004 et 2 juin 2004.

Brocke, A. (2005) *La fille errante*, Paris, l'Harmattan, 196 p.

Carrère, V. (2002) D'où viennent-ils ? Qui sont-ils ?, *Plein Droit*, n° 52, pp. 3-6.

COORDINATION REFUGIES (FTDA, Cimade, Croix rouge, Secours catholique, SSAE) (1997) *Éléments de réflexion sur l'accueil de mineurs isolés demandeurs d'asile*, décembre 1997.

Deschamps, J.P. (2004) L'expérience marseillaise de l'association Jeunes Errants, *Hommes et Migrations*, n° 1251, pp. 32-41.

Etiemble, A. (2002) 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 la prise en charge, *QUEST'US*, Rennes.

Etiemble, A (2004) Quelle protection pour les mineurs isolés en France?, *Hommes et Migrations* n° 1251, pp. 9-22.

Flamant, P. ; Guillemot, B. ; Laroque, M. : Yani, I. (2001) *Analyse et propositions relatives à la prise en charge des demandeurs d'asile*, Igas, rapport n°2001-150, décembre 2001.

IGAS (2006) *Rapport 2005. L'intervention sociale, un travail de proximité.* Paris, La documentation française, 408 p.

Inack Inack, S. (1997) *L'exclusion sociale au Cameroun*, IIES, [en ligne], Disponible sur internet :

<http://www.ilo.org/public/french/bureau/inist/papers/1997/dp89/index.htm>

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (2005) *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Rapport 2005010, pp. 5-16.

Kandem, P. (2007) *Camerounais en Ile-de-France. Dynamiques migratoires et stratégies d'intégration socio-spatiale différenciées*, Paris, L'Harmattan, 314 p.

Keita, K. (2007) *L'Enfant cadeau*, Paris, Belfond, 372 p.

Leroux, N. (2004) Enfants migrants, caractéristique: sans parents..., *Le Sociographe*, n° 13, pp. 46.

Luret, W. (2007) *Vilamègbo. Enfants d'Afrique en esclavage*, Paris, Editions Anne Carrière, 272 p.

Malaquais, D. (2001) *Anatomie d'une arnaque : feymen et feymania au Cameroun*, Les études du CERI, 46 p., [en ligne], disponible sur internet :

www.ceri-sciences-po.org/etude/etude77.pdf

RIME (2004) *Mineurs étrangers isolés. Protégés aujourd'hui, sans-papiers demain?*, (Rassemblement des intervenants sociaux pour l'insertion des mineurs et jeunes majeurs étrangers), Communiqué du 16 juin 2004.

Senovilla, H. D. (2005) *Le traitement des mineurs étrangers isolés en France et en Espagne. Brève référence aux modèles allemand et italien*, 2eme rencontré Jeunes & Sociétés en Europe, Marseille, 22 p., [en ligne], disponible sur internet :

<http://jeunes-et-societes.cereq.fr/PDF-RJS2/SENOVILLA.pdf>

Tabapssi, T. (1999) *Le modèle migratoire bamiléké (Cameroun) et sa crise actuelle : perspectives économique et culturelle*, Research School of Asian, African and Amerindian Studies, Leiden University, 250 p.

Warnier, J. P. (1982) Education traditionnelle et dynamisme bamiléké, *La quête du savoir. Essai pour une anthropologie de l'éducation camerounaise*. Québec, les Presses de l'Université de Montréal, pp. 249-271.

Warnier, J. P. (1993) *L'esprit d'entreprise au Cameroun*, Paris, Karthala, 307 p.

Du « Temps du déplacement » au « Temps de l'institution » : analyse des trajectoires migratoires d'un groupe de mineurs isolés pris en charge dans un foyer socio-éducatif de la métropole lilloise.

Emilie Duvivier

La migration des mineurs isolés représente un fait migratoire particulier qui atteste du renouvellement des mouvements de population du XXI^{ème} siècle. Figure migratoire récente devenue cible de l'action publique depuis la fin des années 1990, ces migrants désignés en France par la catégorie de *mineurs isolés étrangers* transcendent la logique des frontières et s'inscrivent dans les réseaux transnationaux qu'ils soient officiels ou illégaux. Au-delà de l'hétérogénéité de leurs trajectoires migratoires, la présence de ces mineurs en terres d'immigration témoigne de leur désir d'accéder à un mieux-être social, économique et politique, que seule la migration, selon eux, est susceptible de leur offrir.

La recherche dont nous présenterons ici une partie des résultats s'est attachée à reconstituer les trajectoires sociales d'un groupe de trente jeunes isolés étrangers accueillis en 2001 et 2002 dans un établissement socio-éducatif pour enfants et adolescents en difficulté de la métropole lilloise¹. Originaires de pays très diversifiés, ceux-ci étaient pris en charge par les services sociaux depuis près de six mois; seuls trois d'entre eux, majeurs et présents depuis une année dans la structure, avaient été régularisés. L'âge moyen de cette population majoritairement masculine, était de 16 ans et demi. Quatre années plus tard, nous sommes retournée à leur contact dans ce foyer afin d'étudier leur parcours depuis notre première rencontre. Des entretiens ont également été réalisés auprès des travailleurs sociaux de l'Aide sociale à l'enfance, référents sociaux qui étaient chargés de leur accompagnement. Près de la moitié des anciens mineurs isolés était toujours pris en charge par les institutions lilloises. Partant de cette cohorte des trente jeunes, l'étude visait à comprendre en quoi leur expérience commune de « mineurs isolés étrangers » avait pu agir sur leur devenir après la majorité (et leur processus d'installation effectuée ou non dans la métropole lilloise). A partir d'une analyse rétrospective de leur parcours, la recherche rend compte de l'aspect différencié des conduites que ces jeunes développent et permet d'identifier la succession des étapes qui jalonnent leur expérience migratoire. Par delà leurs

¹ Duvivier, E. (2005) : « Partir, s'installer et après... ? Parcours de mineurs étrangers pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance », mémoire de DEA, Université des Sciences et technologies de Lille.

différences, leurs trajectoires se sont toutes croisées à Lille et plus particulièrement au foyer départemental de l'enfance. Cette étape du parcours symbolise la rencontre entre le jeune et l'Aide sociale à l'enfance ; celle-ci met fin au *temps du déplacement* et introduit le *temps de l'institution*.

Nous nous proposons dans cette contribution de rendre compte des différents chemins parcourus par ces mineurs et jeunes majeurs isolés depuis leur départ de leur pays d'origine. L'étude des itinéraires qu'ils ont empruntés jusqu'à leur arrivée dans l'institution lilloise invite à percevoir autrement leur migration et le sens de leur présence dans les différents territoires qu'ils traversent ou sur lesquels ils s'installent. Nous verrons de quelle manière la position géographique de la ville de Lille - et celle du foyer départemental de l'enfance - peut être un élément à prendre en compte dans la compréhension de leur parcours migratoire (I). Puis, à partir de l'analyse des raisons du départ (II) et des modes de circulations migratoires (III), nous nous attacherons à montrer comment les conditions de passage d'un territoire à un autre se trouvent étroitement liées aux ressources sociales et familiales que ces jeunes migrants sont en capacité de mobiliser.

Sur les routes de la migration : Lille et le foyer départemental de l'enfance

Si la présence des mineurs isolés se diffuse aujourd'hui à l'ensemble du territoire français, certaines zones géographiques (notamment les départements frontaliers et la région Ile-de-France) apparaissent toutefois plus touchées par le phénomène (ETIEMBLE, 2002). De 1999 à 2004, le Nord et le Pas-de-Calais se situent parmi les départements les plus concernés par l'accueil des mineurs isolés étrangers dans les services de l'Aide sociale à l'enfance.²

² Dès 1999, les départements du Nord (39% de la totalité des MIE), de la Marne (12%) et de l'Hérault (9%) accueillent à eux seuls plus de la moitié des MIE, avec une présence 10 fois plus élevée que la

Au cours de cette même période, le foyer de l'enfance de Lille a accueilli 73 nationalités différentes, pour un total de 1015 mineurs étrangers. C'est à partir de l'année 1999 que le mouvement des « entrées » et « sorties » des mineurs isolés étrangers a fait l'objet d'un repérage spécifique au sein de la population totale accueillie. Une évolution croissante du nombre des admissions a pu être observée depuis l'année 1999 (avec un pic identifiable en 2002 générant une saturation des possibilités d'accueil) ainsi qu'une diversification progressive des pays d'origine. La plupart des nationalités ne sont représentées que par quelques mineurs isolés et n'apparaissent que ponctuellement depuis 1999. En revanche, d'autres nationalités ont été accueillies de manière plus fréquente et leur présence est identifiable sur l'ensemble de la période concernée (1999-2004). Les pays les plus représentés sont : le Kosovo (121 mineurs, soit 11,9 % de la population totale de mineurs étrangers pour les cinq années), l'Albanie (104 mineurs, 10,2 %), le Congo (97 mineurs, 9,5 %), le Maroc (87 mineurs, 8,6 %) et la Chine (68 mineurs, 6,7 %).³ De manière générale, ce classement des nationalités d'origine des mineurs présents au foyer de l'enfance de Lille correspond aux données présentées au niveau national (ETIEMBLE, 2002). Cette

moyenne dans les services de l'Aide sociale à l'enfance du Nord. En 2000 et 2001, le phénomène s'accroît pour l'ASE du Nord dans laquelle la présence des MIE, la plus forte, a doublé (383 mineurs en 2001 contre 192 en 2000). ETIEMBLE, A. (2002) : « *Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge* ». Etude réalisée pour la Direction de la Population et des Migrations, Quest'us, Rennes, 2002, pp.32-35. L'IGAS confirme cette tendance dans un rapport publié en 2005 : en 2003, le Nord et le Pas-de-calais ont respectivement accueilli 194 et 449 mineurs isolés. La même année, 271 mineurs ont été pris en charge à Paris, 327 en Seine-Saint-Denis et 118 dans le Rhône. (« *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France* », IGAS, janvier 2005, p.18)

³ Duvivier, E. (2005) : op cit. Données recueillies à partir de l'étude des fichiers d'admissions et rapports d'activité du foyer de l'enfance de Lille.

appréciation est toutefois à nuancer pour les mineurs originaires des pays de l'Est de l'Europe (notamment du Kosovo et d'Albanie) qui apparaissent moins représentés dans les autres départements.

De par sa position sur les routes migratoires à destination de la Belgique, de l'Angleterre et des Pays-bas, la ville de Lille semble occuper une place particulière dans les trajectoires des jeunes isolés. Au-delà d'être un pôle de concentration migratoire susceptible d'offrir un large réseau communautaire aux nouveaux migrants, cette ville joue également pour certains un rôle de « palier » en se présentant géographiquement comme un relais vers d'autres destinations, permettant un redéploiement des trajectoires et une orientation des flux migratoires. Si l'on considère le cycle de leur migration (BASTENIER, DASSETO, 1990), nous pouvons dès lors observer que tous les jeunes isolés que nous avons rencontrés sont entrés sur le territoire national, qu'ils ont été amenés à passer par Lille, qu'ils ont ensuite été orientés au foyer de l'enfance et qu'ils s'y sont établis. La majorité d'entre eux a été accueillie à l'Aide sociale à l'enfance entre trois et quatre ans⁴. Pour autant, tous n'y sont pas restés.

Parmi les trente mineurs et jeunes majeurs rencontrés en 2001 et 2002, douze jeunes ont quitté Lille à l'issue de leur prise en charge institutionnelle. Quatre d'entre eux seraient aujourd'hui relocalisés dans la région parisienne. La mobilité des huit autres anciens « mineurs isolés étrangers » est caractérisée par un phénomène de dispersion dans d'autres pays européens (Angleterre, Pays-Bas et Belgique). En outre, il nous semble également important de considérer le

⁴ Au moment de l'étude réalisée en 2004-2005, les 30 mineurs isolés rencontrés en 2001 étaient dans des situations différentes : 2 jeunes avaient fugué après quelques mois de prise en charge, 1 jeune était retourné dans son pays d'origine, 4 étaient installés à Lille, 12 avaient quitté Lille et la région et 11 jeunes étaient toujours pris en charge par l'ASE dans le cadre d'un contrat jeune majeur.

rôle non négligeable du foyer de l'enfance en tant que révélateur de ce phénomène de concentration-dispersion des mineurs isolés. Le foyer départemental de l'enfance de Lille, lieu d'accueil d'urgence exclusif de ces jeunes isolés étrangers dans la métropole lilloise, cristallisait toutes les fonctions sociales du territoire au sein duquel il s'inscrit : il était progressivement devenu un pôle de concentration migratoire tout en restant une « halte » dans le parcours des mineurs isolés.

Les jeunes concernés par l'étude n'avaient pas tous fait le choix d'interrompre leur voyage à Lille, ni d'être pris en charge par les services sociaux. Cinq d'entre eux ont fugué du foyer quelques jours après leur admission pour poursuivre leur route et ont fini par y revenir au vu des difficultés qu'ils rencontraient. Pouvant être considéré comme une « niche protectrice » au sein d'un environnement hostile pour des mineurs ayant connu des expériences difficiles et ressemblant alors à ces *gateway*⁵ dont fait référence la littérature anglo-saxonne (FARRET, 2003), le foyer de l'enfance de Lille était progressivement devenu un lieu de diffusion et de partage de l'information. Les jeunes isolés présents depuis plus longtemps avaient appris les codes de l'institution qu'ils transmettaient ensuite aux nouveaux arrivés. L'existence d'un réseau social dans le foyer d'accueil s'avère un élément rassurant pour le mineur isolé confié à l'aide sociale à l'enfance. Le réseau social, appréhendé dans sa perspective dynamique, représente en effet la première strate d'une solidarité indispensable (DEWITTE, 2004) pour tout

⁵ Le terme « Gateway » signifie « entrée », traduit comme « port d'entrée » aux Etats-Unis. Il est utilisé pour qualifier certaines villes du sud des Etats-Unis, situées à une distance relativement faible de la frontière mexicaine et dont le rôle commence par « la première halte du parcours, jusqu'à une fonction, sur une durée variable, d'installation-intégration sur le territoire états-unien ». FARRET, L (2003) : *Les territoires de la mobilité, Migration et communautés transnationales entre le Mexique et les Etats-Unis*, CNRS Editions, Paris, pp. 185-190.

individu qui découvre une nouvelle société et d'autant plus lorsqu'il ne connaît pas la langue. Médiateurs ou personnes relais, ceux qui connaissaient l'organisation de cette « micro-société » que pouvait représenter le foyer avec ses normes, valeurs, codes sociaux, donnaient accès à ces ressources au nouvel arrivé. Ces relations interpersonnelles représentaient dans ce sens une structure intermédiaire entre le mineur et l'institution et lui permettait de « faire confiance » pour renégocier ses projets initiaux.

Soulignons que le phénomène de concentration des mineurs isolés au foyer de l'enfance a progressivement généré une situation de sureffectif quasi constant de l'établissement. Au regard de cette situation, une réorganisation de la politique d'accueil a été envisagée en 2006 par le Conseil général du Nord à travers la création de deux services spécifiques dont les missions reposent sur l'évaluation et l'orientation des mineurs isolés vers d'autres établissements socio-éducatifs du département. La fonction sociale de Lille dans l'espace national et régional semble donc être un élément à prendre en compte dans la compréhension des logiques de parcours. En effet, si cette ville n'apparaît pas être une destination envisagée avant le départ, la position qu'elle occupe sur les routes migratoires a contribué à réorienter de manière spécifique les trajectoires sociales de nombreux mineurs isolés.

Les raisons du départ : des motivations multidimensionnelles

Les raisons du départ apparaissent liées à une multiplicité de facteurs bien que certains, comme l'instabilité économique, apparaissent plus récurrents dans le discours des mineurs isolés. La migration est donc bien souvent liée à une recherche de nouvelles opportunités pour accéder à une vie meilleure et ce, malgré les difficultés rencontrées sur leur parcours. Le voyage est généralement ponctué d'étapes dont la nature varie selon la situation rencontrée par

le jeune, les buts qu'il s'était fixés ou selon ce qui avait été décidé pour lui avant le départ.

La place de la famille dans le projet des migrants, notamment des mineurs isolés étrangers, est une question sans cesse renouvelée, faisant l'objet de nombreuses spéculations (instrumentalisation des dispositifs dans une perspective de regroupement familial, mineurs « têtes de pont »). Ces éléments restent difficilement saisissables dans notre travail d'enquête, toutefois nous ne pouvons occulter cette question du rôle de la famille dans le départ de certains jeunes. Si l'« injonction de migrer » représente une minorité de situations, la famille est en effet rarement absente dans le projet de départ. Comme le souligne Emmanuel JOVELIN (2004), le rôle de la famille dans la migration a un sens dans le contexte africain (et dans d'autres pays comme ceux issus des Balkans), parce qu'il y a des décisions soutenues par des motivations collectives⁶. Les enfants sont alors porteurs d'un projet collectif, aussi symbolique soit-il, pour plus tard aider les membres de la famille restés au pays. La situation est similaire pour les mineurs qui ont fui leur pays en raison de l'instabilité politique. Venus pour « sauver leur vie », ceux-ci apparaissent s'investir eux-mêmes d'un mandat familial lorsqu'ils découvrent les différences entre la terre d'accueil et le pays qu'ils ont quitté.

D'autres jeunes semblent cependant partis de leur pays en dehors de toute pression familiale ; les parents n'étaient parfois même pas informés de leur départ. Ceux-ci représentent généralement la catégorie des « jeunes errants » ou celle des « fugeurs », figures mises en exergue par Angéline ETIEMBLE (2002⁷, 2004).

⁶ Jovelin, E. (2004) : *Contribution à une analyse socio-politique des mineurs étrangers isolés*, ISLV, GRTS, p117.

⁷ ETIEMBLE, A (2002) : op cit. Dans cette étude, l'auteur définit cinq profils de mineurs isolés étrangers : les « errants », les « fugeurs », les « mandatés », les « exploités » et les « exilés ».

Les histoires des mineurs Marocains sont en ce sens très similaires : il n'y avait pas de place pour eux au Maroc, pas d'école en raison des faibles moyens de leurs parents, pas de travail, pas d'avenir, mais juste un port où ils attendaient chaque jour le moment du départ. (*« En fait, c'est quand j'avais 15 ans que j'ai décidé de partir, de quitter le pays. J'étais avec mes parents et aussi des sœurs et des frères : quatre frères et deux sœurs... Avec des copains au Maroc, au bled à Tanger, chaque jour j'étais au port. Chaque jour, c'était pour voir quand on allait partir. Là-bas, on voit des bateaux, on joue, tout ça et on va risquer pour venir ici. C'est comme ça que je suis parti, dès que c'était possible, je suis parti. C'est la misère, tout le monde veut partir. Il n'y a de la place que pour les gros là-bas, pas les petits comme nous. Il n'y a rien à faire pour les petits, pas de travail, pas d'argent, rien du tout (...) J'ai appelé mes parents quand j'étais en Espagne, ils n'ont rien dit, c'était bien pour moi de partir de là-bas (...) »* Fadel, 17 ans ; *« Moi, je suis parti comme ça avec mes amis. Là-bas au Maroc, c'est dur pour les jeunes. Moi ce que je vois, c'est pour moi, c'est pour mon avenir. Je suis parti par hasard, pour commencer une nouvelle vie, et c'est d'abord en Espagne que je suis allé. J'ai téléphoné et j'ai dit : « j'ai pris le bateau, je suis parti (...) »* Rabi, 16 ans.)

Les motivations des mineurs isolés demeurent complexes à catégoriser ; la catégorie de *mineur isolé étranger* regroupe en effet une variété de situations. En dégagant les trajectoires qui nous semblaient les plus « typiques », nous avons pu mettre en évidence quelques unes des raisons qui pouvaient conduire les mineurs à s'engager dans l'exil. « Sortir de la misère », « sauver sa vie », « avoir un bon métier », « faire des études » ou « réaliser un rêve » ; tous ces éléments se mêlent et participent à l'élaboration d'un projet de vie auquel seule la migration est susceptible de donner du sens. Si la famille n'est pas toujours à l'initiative du départ, le réseau familial du mineur, et plus largement le réseau social, se trouve mobilisé à différentes étapes du processus migratoire. Les expériences circulatoires des jeunes et les logiques de leur

déplacement apparaissent très différentes. Plus ou moins long selon les cas, le voyage peut être préparé et organisé ou complètement bricolé ; les stratégies développées diffèrent également sensiblement (usage de « vrais » ou « faux » documents, stratégies de présentation de soi, etc.). A la lumière des entretiens que nous avons réalisés, nous avons tenté de décrire quelques trajectoires individuelles de mobilité qui permettent de saisir comment, de manières différentes, les mineurs isolés vivent cette situation de migration. Si chaque mineur a certes une histoire singulière, son parcours renvoie cependant à des expériences reliant à des moments différents des individus comme lui, qu'ils soient isolés ou regroupés. C'est cette articulation entre l'individuel et le collectif qui permet de comprendre l'histoire du parcours migratoire, ce qu'Alain TARRIUS (2000) appelle également « la mémoire de parcours ».

Des logiques de circulations migratoires distinctes

Le concept de circulation migratoire, de plus en plus utilisé dans le champ des recherches sur les migrations internationales, fait référence à la mobilité physique des individus qui ne sont plus tant des immigrés à insérer, mais des migrants acteurs de leurs itinéraires et des projets qu'ils construisent (DORAI, HILY, MA MUNG, 1998). Cette perspective d'une anthropologie de la mobilité ou du mouvement, telle que les études récentes la proposent, s'avère très féconde pour la compréhension de la migration des mineurs isolés étrangers. Ces derniers sont le plus souvent appréhendés comme des jeunes qu'on déplace, qui seraient avant tout victimes des calculs que les adultes auraient élaborés à travers eux. Cette perspective rend difficilement perceptibles les ressources dont les migrants disposent ; ressources qu'ils mobilisent et que l'expérience migratoire accroît. En analysant leurs trajectoires circulatoires, nous avons pu percevoir comment certains jeunes, au

même titre que d'autres adultes migrants, détiennent un savoir spécifique qui leur est nécessaire dans leur voyage. Au contact des autres migrants qu'ils rencontrent au fur et à mesure de leur trajet, ceux-ci apprennent les ficelles de la route (les pièges à éviter, les personnes à contacter, les différents lieux de rendez-vous, etc.). Tout au long de leur parcours, ils sont en capacité de tirer ressource de ces savoirs faire sur les territoires qu'ils traversent et par lesquels ils s'affirment. A travers ces territoires de la mobilité (TARRIUS, 2001), s'exprime une mémoire de parcours, collective et sans cesse renouvelée. Cette mémoire collective est « avant tout souvenir des accords de parole, des échanges d'honneur qui fluidifient les circulations, qui permettent d'échapper aux régulations étatiques formelles, de contourner les règles de construction des frontières entre territoires et univers de normes, celles qui disent les conditions de passage d'une sédentarité à une autre »⁸.

La reconstitution du parcours des mineurs isolés depuis leur départ de leur pays d'origine nous a amenée à nous intéresser aux modalités de leur circulation et aux différentes logiques qui avaient pu guider cette mobilité. La recherche visait en effet à comprendre comment ces jeunes étaient arrivés à Lille et le sens de leur installation progressive sur un territoire géographique particulier. Bien qu'il existe dans la donne migratoire contemporaine « autant de types de migrations que de migrants eux-mêmes⁹ » et que chaque migrant a une histoire qui lui est propre, nous avons tenté d'analyser quelques tendances dans ces multiples parcours de mobilité. Trois modèles se dégagent dans l'analyse de leur trajectoire : si certains jeunes s'inscrivent dans le cadre d'une mobilité directe (du pays de départ vers le pays

d'accueil), d'autres cheminent de pays en pays avant d'arriver à destination, et enfin d'autres encore s'inscrivent dans une mobilité alternative dans le sens où le chemin parcouru est ponctué d'étapes à durée variable.

Une logique de mobilité directe :

Parmi les trente mineurs concernés par l'étude, quatorze¹⁰ sont arrivés par voie aérienne avant de reprendre un train pour Lille.¹¹ Onze d'entre eux à l'aéroport Roissy-Charles De Gaulle et trois à l'aéroport Bruxelles-Zaventem. Le voyage était préparé, organisé par un adulte chargé de leur passage. Pour certains d'entre eux, la France ne devait être qu'une étape qui leur permettait de rejoindre un autre pays ; les « aléas » du voyage amènent cependant de nombreux mineurs à renégocier leurs projets initiaux. Le parcours de Pedro que nous présenterons ensuite montre comment les stratégies développées par ces jeunes ou par leur entourage se trouvent liées aux informations qu'ils avaient reçues avant leur départ. Celles-ci rendent compte du travail de préparation de la mobilité. Si elle véhicule le « désir d'Europe », l'information migratoire joue également un rôle non négligeable dans la construction du parcours en fournissant aux migrants quelques pistes pour faciliter leur circulation et leur séjour.

Pedro était âgé de 16 ans lorsqu'il a été admis au foyer de l'enfance de Lille après avoir été intercepté par la police de l'air et

⁸ Tarrius, A. (2001) : « Au-delà des Etats-nations : des sociétés de migrants », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17, 2, p.45.

⁹ Wihtol de Wenden, C. (2001) : « Un essai de typologie des nouvelles mobilités », in « Nouvelles mobilités », *Hommes et migrations*, n°1233, p.12.

¹⁰ Ce groupe est composé de six jeunes originaires du Congo, trois Angolais, un Rwandais, un Camerounais et trois Chinois. Les mineurs chinois avaient transité par la Belgique avant d'arriver à Lille.

¹¹ Etiemble, A. (2002) : op cit. A. Etiemble souligne dans cette enquête que les arrivées en France des mineurs isolés étrangers se font majoritairement par voies aérienne (32 %) et ferroviaire (57 %), puis par voies maritime et terrestre. (Ces pourcentages ne tiennent pas compte des mineurs isolés présents à Paris et dans la Seine-Saint-Denis). De plus, l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle semble être le point de passage le plus important.

des frontières à la gare Lille-Europe. Il projetait de faire des études supérieures en Europe en intégrant une école en Angleterre pour devenir ingénieur. Originaire d'Angola, celui-ci est arrivé par avion à Paris, il était accompagné de son frère. Tous deux avaient un visa d'un mois pour la France et devaient rejoindre un homme qui les attendait à l'aéroport. Celui-ci avait été payé par leur mère pour les accueillir et les diriger vers un train qui partait pour l'Angleterre. Il leur procura également des faux papiers : deux titres de séjour portugais. C'est en transitant par Lille qu'ils se sont faits arrêter par la police à la gare Lille Europe et ont été amenés au commissariat. Les faux documents provenaient du Portugal. On leur avait en effet expliqué qu'il était plus facile d'entrer en Angleterre avec des papiers provenant d'un pays membre de l'Union Européenne puisque le consulat d'Angleterre en Angola ne délivre que très rarement des autorisations de séjour. Cependant, c'est à Lille que leur voyage s'est arrêté. Pedro a été orienté au foyer de l'enfance ; son frère, majeur et détenteur d'un titre de séjour d'un mois n'a pas été gardé par les services de police. Pedro m'expliquait qu'il n'avait pas encore de nouvelles de son frère. Toutefois, celui-ci devait selon lui s'être rendu chez une personne dont il avait l'adresse et qu'il pouvait contacter en cas d'ennuis.

Les trajectoires circulatoires des mineurs concernés par ce type de mobilité directe sont relativement courtes ; leur voyage a en effet été d'une certaine manière « simplifié » par les différentes stratégies auxquelles ils ont eu recours. Pris en charge depuis leur départ jusqu'en Europe dans le cadre d'un projet dûment élaboré par leur environnement social ou familial, c'est en France que le parcours s'est compliqué. D'après eux, les personnes qui étaient chargées de leur passage devaient les accompagner ; aucun d'entre eux ne s'attendait à être livré à lui-même à son arrivée. Pour ces mineurs, la famille ou le groupe familial détient un capital économique et social suffisamment

important pour assurer la fuite du pays (voire même du lieu où le jeune était préalablement retenu) en payant l'ensemble des personnes susceptibles de les aider dans leur projet. Les mineurs disposent quant à eux d'un capital scolaire important ; la majorité d'entre eux avait un niveau équivalent à la première ou à la terminale¹². Ce type de parcours concerne également des jeunes qui expliquent que le voyage a été financé par « un prêtre », « un abbé », ou ceux qui se sont retrouvés dans des réseaux clandestins en Europe comme les mineurs isolés chinois. Ils sont tous venus par avion munis de faux documents avec leur « boss » ; celui-ci les a ensuite abandonnés dans une chambre d'hôtel ou à la gare lorsque la situation devenait trop risquée pour lui.

Ce mode de circulation – le recours aux « passeurs » dans le cadre d'une mobilité directe – ne concerne pas cependant l'ensemble des mineurs isolés. D'autres jeunes s'inscrivent dans des trajectoires plus longues, plus complexes, et cheminent par le biais de filières organisées, de pays en pays, avant de rejoindre la destination escomptée.

La catégorie du cheminement :

Dans le groupe, huit jeunes¹³ ont voyagé en empruntant les mêmes itinéraires que les adultes. Ces derniers ont traversé nombre de pays, tantôt à pied, en voiture, en bateau, en camion, en train, voyageant ainsi sur les traces de leurs familles et poursuivant le même but : arriver en Europe. Leur périple est ponctué d'étapes ; à chaque étape, un « homme » les attendait pour les guider vers la destination qu'ils projetaient de rejoindre. Un seul jeune parmi eux a circulé

¹² Les études menées sur les migrations internationales rendent compte d'une transformation du paysage migratoire depuis quelques années. (G. Simon, 1996, G-F. Dumont, 1995, S. Laacher, 2002) Ces « nouveaux » migrants, qu'ils soient hommes, femmes ou enfants, seraient aujourd'hui plus informés, plus actifs, et disposeraient d'un capital culturel et scolaire assez élevé.

¹³ Ces huit jeunes comptent cinq Albanais, deux Sierra Léonais, un Ouzbek.

par voie terrestre. Les autres ont utilisé les frontières maritimes pour entrer en Europe. Le voyage a été le plus souvent financé par un proche ou un membre de leur famille resté au pays, mais plus généralement installé en Europe et ils devront dès que possible rembourser cette dette familiale. Les jeunes Albanais expliquent que leur voyage a coûté plus de 2000 euros ; ils auraient dû payer un complément de 1000 euros s'ils avaient atteint l'Angleterre. Au regard de ce qu'ils décrivent, nous pouvons comprendre que la mobilité répond à une forme d'organisation particulière et très hiérarchisée : le passeur est le maître et ils se soumettent à lui afin d'obtenir les clés qui ouvriront les portes de l'Europe. Les autres mineurs restent cependant très discrets sur la manière dont le parcours a été payé. Ils expliquent que c'est un ami ou l'ami d'un proche au pays qui a acheté les tickets, ils disent ne pas savoir le prix, ni s'ils doivent rembourser cette somme. Outre l'expression de l'utilisation collective de l'espace, Alain TARRIUS (2001) explique en effet que la mobilité spatiale rend compte des hiérarchies sociales et des rapports de domination entre les « maîtres » circulants et les nouveaux nomades : « Les personnes en situation d'errance, quelles que soient leurs origines et leurs fortunes, paient un tribut élevé pour acquérir un peu de protection des circulants (...) : passage de frontières à risques, clandestinités diverses, tâches pénibles sans limites autres que l'épuisement de certaines formes de travail "au noir" »¹⁴.

Les jeunes Albanais ont quitté l'Albanie pour rejoindre un membre de leur famille en Angleterre. Le plus souvent, ils expliquent que c'est leur « cousin » ou leur « oncle » d'Europe qui a payé le voyage et qui a tout organisé pour eux. Leur trajectoire circulatoire est en de nombreux points similaires : Albanie, Italie, France, Belgique (Bruxelles), France (Calais, Lille). Ils mettent également en évidence des modes d'organisation du passage comparables.

Deux d'entre eux, Ali et Ramis, sont arrivés ensemble au foyer de l'enfance de Lille après avoir été pris en charge quelques jours par les services sociaux de Calais. Tous deux sont partis de Vlõre, une ville portuaire située au sud-Ouest de Tirana. Le passeur les attendait et ils ont traversé la mer adriatique jusque Brindisi en Italie. Quand ils sont arrivés en Italie, ils ont marché jusqu'à l'aube pendant quatre ou cinq heures, ils ont ensuite pris un train pour Milan où une voiture devait les mener jusqu'en Belgique. Tout était organisé par le passeur. C'est à Bruxelles, après deux jours d'attente, qu'ils sont montés dans un camion qui partait pour l'Angleterre. Interceptés par les services de police et placés dans une structure d'accueil, ils ont fugué pour reprendre un train pour Bruxelles. N'ayant pas de titre de transport, ils ont été contraints par les contrôleurs de descendre du train à Lille et ont été arrêtés par la police de l'air et des frontières. Quelques heures plus tard, ils arrivaient au foyer de l'enfance.

La trajectoire de ces mineurs diffère sensiblement du premier groupe arrivé en France directement par avion. Outre la longueur du trajet, c'est surtout la dangerosité de leur périple qu'ils valorisent dans les entretiens. Toutefois, pour ces deux types de parcours migratoire, le voyage a été organisé avant le départ : ils connaissaient l'itinéraire à emprunter, les lieux de rendez-vous avec les passeurs, les villes où s'arrêter, les stratégies à utiliser, etc. Ces jeunes ont appris comment circuler – ou cheminer¹⁵ - et ont traversé de nombreuses épreuves avant d'arriver au foyer de l'enfance. Ce « point de chute » est une étape importante dans leur trajectoire. Les jeunes s'y arrêtent pour un

¹⁴ Tarrius, A. (2001) : op cit. , p.44.

¹⁵ Ma Mung, E. ; Dorai, K ; Loyer, F ; Hily, M-A. (1997) : « Le concept et la pratique effective de la circulation migratoire », Migrinter-DPM. Dans le cadre de cette recherche sur les circulations migratoires contemporaines, les auteurs ont développé une typologie des modes de circulation. Ceux-ci distinguent deux catégories : « la catégorie de l'échange » (passeurs) et « la catégorie du cheminement » (filières).

temps, réévaluent leur parcours et les projets qu'ils avaient envisagés.

Une logique de mobilité alternative :

Ce troisième type de trajectoire concerne les mineurs isolés qui s'inscrivent dans un itinéraire continu en multipliant les passages d'un pays d'accueil à un autre avec pour seul objectif de trouver l'étape qui leur permettra d'envisager leur nouvelle vie. Ce type de mobilité semble pouvoir être rapprochée du phénomène des « migrations répétées » qui attestent d'une évolution des circulations migratoires. *Ces migrations répétées sont le fait de migrants qui changent*, qui seraient plus mobiles, plus actifs, plus informés et moins attachés à une destination irrémédiablement finale¹⁶. La répétition des migrations d'un pays à un autre pour les jeunes isolés est également à analyser en tenant compte de la succession des séquences de mobilité et de sédentarité qui caractérisent la logique de leurs déplacements. Ces jeunes ne vivent pas que dans la mobilité et n'ont pas forcément non plus le projet de s'installer sur un territoire qu'ils auraient préalablement identifié. Contrairement à d'autres mineurs qui suivent une route tracée pour eux, ceux-ci construisent leur itinéraire au fur et à mesure de leur déplacement. Certains pays d'accueil peuvent dans ce sens devenir des terres de transit pour un temps plus ou moins long ; le temps passé dans le pays étant étroitement lié aux opportunités dont ils peuvent bénéficier. Les pays d'immigration du bassin méditerranéen tels que l'Espagne ou l'Italie sont fréquemment des étapes dans les trajectoires des mineurs isolés. Ces nouveaux pays d'accueil, attractifs pour les jeunes, proposent aux migrants des emplois fréquemment précaires et peu rémunérés au sein de leur économie informelle. Le récit de Tahir que nous présenterons ensuite montre comment s'organise la mobilité. Les espaces que ces mineurs traversent comportent des

ressources qu'ils parviennent à mobiliser. Leur déplacement de là-bas à ici, les allers-et-retours entre différents lieux et donc de façon générale, la manière dont ils évoluent sur les territoires circulatoires est investie de sens social. S'inscrivant dans une démarche individuelle de mobilité tout en étant très étroitement liés à un large réseau social, ils multiplient les expériences et créent des solidarités qui leur permettent d'acquérir un savoir nécessaire à leur mobilité.

Tahir a quitté le Maroc à l'âge de 14 ans. Avant de connaître l'expérience de l'Aide sociale à l'enfance alors qu'il approchait la majorité, ce jeune a vécu pendant quatre années des périodes d'installation/sédentarité et de mobilité. « *Je suis parti avec mes amis comme ça, au nord du Maroc. On est restés deux jours, trois jours dans une ville, après on est allés dans une autre ville. Quand on est arrivés à Titwan, mes amis ont trouvé un petit bateau pour partir. C'était la nuit à 2 heures du matin, on devait être à peu près vingt dans le bateau. Je suis monté avec eux et on est entrés en Espagne. Là, j'y suis resté six mois, un truc comme ça. C'était au sud de l'Espagne, je travaillais dans une ferme pour ramasser les olives. Moi, je voulais voyager, c'est pour ça aussi que je suis parti du Maroc. Mes amis, eux, ils sont restés là-bas et moi je suis parti. Alors après l'Espagne, j'ai fait l'Italie. J'ai pris le train jusque Nice, un autre pour aller en Italie jusque Venise, et après pour Milan. J'ai travaillé un petit peu, j'ai trié les fleurs là-bas, deux mois, deux mois et demie. C'est mon copain du bled, un copain de mon grand frère, il habitait en Italie. C'est lui qui m'a aidé pour travailler, il faisait ça lui aussi (...)* » Tahir a ensuite quitté l'Italie quand son oncle lui a proposé de le rejoindre à Bruxelles. Celui-ci vit à Copenhague, au Danemark, et a un appartement à Bruxelles. Tahir s'est donc installé quelque temps en Belgique avant de reprendre la route : « *C'était bien là-bas dans son grand appartement, j'étais bien avec lui, avec sa femme, c'est une Danoise. Pendant cinq ou six mois, je suis resté avec eux. Mais après ils sont repartis au Danemark et moi je ne pouvais pas y aller à cause des papiers. Et alors, j'ai pris un train pour Paris. Je suis allé à Belleville, je connaissais des amis là-bas. J'ai trouvé*

¹⁶ Fayolle, J. (2004) : « Deux ou trois idées non reçues sur les migrations », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2, 2004, p.61.

du travail avec mes amis dans la peinture, sur les murs, la tapisserie, tout ça. A Paris, je suis resté le plus, pendant deux ans... » Après l'Espagne, l'Italie et la Belgique, le jeune s'est installé à Belleville, à Paris, où il est resté pendant deux années. Il explique ensuite qu'il a décidé de partir pour rejoindre un ami. C'est en se rendant à Lille qu'il s'est fait contrôler par la police à son arrivée. Quelques heures plus tard, il était accueilli au foyer de l'enfance. Lorsque nous avons rencontré Tahir, ça faisait près de quatre mois qu'il était « mineur isolé ». Toute sa trajectoire et ses moments de sédentarisation ou d'installation sont liés aux opportunités (travail, famille, amis, accompagnement socio-éducatif) qu'il a rencontrées dans son parcours.

Dans le groupe des trente mineurs confiés au foyer, le parcours de huit¹⁷ d'entre eux s'est construit autour de ce couple mobilité/sédentarité. Il s'agit le plus souvent des jeunes qui étaient catégorisés comme « mineurs errants » originaires des pays d'Afrique du Nord. Pourtant, l'exemple de Tahir, jeune marocain de 17 ans, installé pendant deux ans à Belleville où il y travaillait avant d'être pris en charge par les services sociaux, montre bien que la catégorie de l'errance ne représente que partiellement la réalité de leur parcours. Ces mineurs n'ont pas vécu que dans l'errance ou dans la mobilité. Cette articulation entre des séquences de mobilité et d'installation nous paraît essentielle à souligner pour comprendre la trajectoire de ces jeunes, jugés *différents* des autres mineurs isolés. Leur accompagnement dans les établissements socio-éducatifs soulève de multiples interrogations. Les équipes pointent des problèmes de comportement, un non respect du cadre et des règles de vie en communauté. De leur côté, les jeunes mettent en évidence la rigidité du système, dénoncent ce qu'ils considèrent comme des injustices (« *ici, il faut toujours que tu attendes. Attendre pour les papiers, pour l'école, pour le travail, attendre pour tout...* »). Les études

menées en sociologie urbaine montrent comment les individus, pris dans des tensions entre assignation à des lieux et circulation dans la ville, peuvent, selon les séquences de leur vie, apparaître tantôt captifs ou tantôt capables de mouvement (ROULLEAU BERGER, 1998). Concernant les mineurs et jeunes isolés étrangers qui avaient fait le choix de s'installer dans la prise en charge, nous pouvons penser que le phénomène de captivité - lié d'abord aux opportunités envisagées de l'intégration institutionnelle (régularisation, scolarisation, hébergement), puis l'absence de perspectives futures - a fait progressivement naître une nouvelle envie de mobilité.

La remise en cause de leur processus d'installation se trouverait donc liée à une volonté de rechercher la prochaine étape de leur parcours migratoire susceptible de leur offrir de nouvelles opportunités.

La perspective que nous avons suivie pour cette étude nous a amenée d'une part, à dégager quelques profils de mineurs isolés étrangers et d'autre part, à reconstituer leurs trajectoires circulatoires. Par delà leurs différences, celles des jeunes que nous évoquons dans cet article se croisent toutes à Lille dans ce foyer pour enfants et adolescents. Comprendre le fait migratoire et ses effets, nécessite donc de s'intéresser au phénomène de diffusion spatiale des migrants, mais d'analyser également la fonction sociale de certains lieux dans leur processus migratoire.

Sans tomber dans le fétichisme de la typologie, nous avons plutôt essayé d'analyser leur mouvement de là-bas à ici et de comprendre le sens de ce déplacement. La mobilité des mineurs isolés sur les chemins de la migration se trouve liée à une pluralité de modes d'organisation qui se structurent toutefois essentiellement autour de leur réseau social et familial. Que le départ ait été préparé par la famille ou pas, ces jeunes migrants ont en effet intégré l'idée

¹⁷ Le groupe se compose ici de quatre Marocains, trois Algériens et un Tunisien.

que *quelqu'un* en Europe, pouvait leur venir en aide à un moment ou un autre de leur parcours. Instances d'adaptation et réservoirs de ressources stratégiques, les réseaux migratoires, pour les adultes comme les mineurs, contribuent à maintenir les logiques sociales de la mobilité. Appréhendée le plus souvent sous l'angle de la contrainte, la migration des jeunes isolés est rarement considérée dans une perspective dynamique. Toutefois, les échanges informatifs et affectifs qui se développent aujourd'hui entre les différents pays de l'espace migratoire contribuent à accroître les savoirs-circuler des migrants que ceux-ci soient hommes, femmes ou enfants.

Emilie DUVIVIER

Bibliographie

Bastienier, A. ; Dassetto, F. (1990) *Immigration et nouveaux pluralismes, une confrontation de société*, De Boeck Université, Bruxelles.

Blocquaux, J. ; Burstin, A. ; Giorgi, D. (2005) *Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France*, Inspection Générale des Affaires Sociales – IGAS, Paris.

Dewitte, P. (2004) La notion de « réseau sociaux » en migration, *Hommes et Migrations*, n°1250, pp.6-12.

Dumont, G-F. (1995) *Les migrations internationales. Les nouvelles logiques migratoires*, SEDES, Paris.

Duvivier, E. (2005) *Partir, s'installer et après... ? Parcours de mineurs étrangers pris en charge par les services de l'Aide sociale à l'enfance*, Lille, Université de Lille.

Mem. DEA : Géogr. : Université des Sciences et technologies de Lille : 2005.

Etiemble, A. (2002) Les mineurs isolés étrangers en France. Evaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance, les termes de l'accueil et de la prise en charge, Rennes, Quest'us.

Etiemble, A. (2002) Les mineurs isolés étrangers en France, *Migrations études*, n°109, pp.1-16.

Etiemble, A. (2004) Quelle protection pour les mineurs isolés en France ?, in Enfants sans frontières, *Hommes et Migrations*, n°1251, pp.9-22.

Faret, L (2003) *Les territoires de la mobilité, Migration et communautés transnationales entre le Mexique et les Etats-Unis*, CNRS Editions, Paris.

Fayolle, J. (2004) Deux ou trois idées non reçues sur les migrations, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2, pp.61-72.

Jovelin, E. (2004) *Contribution à une analyse socio-politique des mineurs étrangers isolés*, ISLV, GRTS.

- Laacher, S. ; Mokrani, M.(2002) *Des étrangers en situation de "transit" au Centre d'Hébergement et d'Accueil d'Urgence humanitaire de Sangatte*, Rapport final, juin 2002.
- Ma Mung, E. ; Dorai, K ; Loyer, F. ; Hily, M-A. (1997) *Le concept et la pratique effective de la circulation migratoire*, Migrinter-DPM.
- Ma Mung, E. ; Dorai, K ; Loyer, F. ; Hily, M-A (1998) La circulation migratoire, *Migrations Etudes*, n°84, pp.1-12.
- Rouleau Berger, L. (1998) Intégration, errances et résistances urbaines, in *L'urbain dans tous ses états*, L'Harmattan, Paris.
- Simon, G. (1996) Le système migratoire européen et la mondialisation, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol.12, n°2, pp.261-273.
- Tarrius, A. (1989) *Anthropologie du mouvement*, Caen, Paradigme.
- Tarrius, A. (2000) *Les nouveaux cosmopolitismes : Mobilités, identités, territoires*, Editions de l'Aube.
- Tarrius, A. (2001) « Au-delà des Etats-nations : des sociétés de migrants », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17, 2, pp. 37-59.
- Wihtol De Wenden, C. (2001) Un essai de typologie des nouvelles mobilités, in « Nouvelles mobilités », *Hommes et migrations*, n°1233, pp.5-12.

VIE DU LABO

Thèses soutenues au cours du premier semestre 2008

Une géographie du nouveau religieux. Judaïsme et expérience urbaine en quartier cosmopolite. Paris, 19^e arrondissement.

Soutenue le 20 juin 2008 par Lucine Endelstein à l'Université de Poitiers.

Dans un contexte de nouveau religieux qui concerne des groupes minoritaires au sein de sociétés sécularisées, cette thèse étudie comment la réapparition du religieux sous des formes nouvelles et les recompositions identitaires qu'elle suscite participent aux transformations urbaines contemporaines. Le 19^e arrondissement de Paris concentre depuis les années 1990 le plus grand nombre de synagogues, d'écoles juives et de commerces cachés à Paris. Il n'est un lieu d'immigration juive que de façon marginale, et permet d'interroger le rôle du religieux dans l'émergence de nouvelles centralités et dans l'expérience urbaine.

Trois questions structurent la démarche de cette recherche : dans quelle mesure le fait religieux intervient-il dans les processus de regroupement ? Le regroupement exprime-t-il une cohésion communautaire autour du religieux ? Dans quelle mesure le religieux participe-t-il à la qualification de l'espace et peut-il faire émerger des frontières avec le reste de la société ? Ceci implique d'aborder la question très peu étudiée des liens entre religion et agrégation, et d'analyser à travers l'émergence de territoires du judaïsme la construction d'un sentiment d'appartenance communautaire – plus large que l'identification religieuse, ce dernier est plus restreint que l'identification ethnique comme croyance en une origine commune, selon la définition de Weber, car il crée des liens tangibles.

Compte tenu de ces questionnements et de l'absence de données concernant la communauté juive, cette recherche s'est appuyée sur des méthodes qualitatives associant entretiens auprès de membres de la communauté juive et d'habitants non-juifs, observations des usages de l'espace et analyse des formes multiples de la visibilité du judaïsme à travers des observations et une adaptation de la méthode des parcours commentés.

Cette recherche a permis de dégager trois principaux résultats. Tout d'abord, le nouveau religieux peut faire émerger de nouvelles centralités dans la ville, mais ces dernières apparaissent et fonctionnent du fait de la diversité communautaire. D'une part, c'est la fragmentation du monde de l'orthodoxie qui a conduit à une réaffirmation communautaire locale. D'autre part, des regroupements résidentiels ont partie liée avec cette fragmentation religieuse, et il y a davantage d'hétérogénéité que d'homogénéité dans les itinéraires individuels. Mais l'idée qu'il existe un quartier juif a produit des effets de regroupement à partir des années 1990 – regroupements reproductibles ailleurs, car l'attachement au groupe prévaut sur l'attachement au quartier. Enfin, l'essor spectaculaire du commerce caché tient à la présence d'une clientèle locale tout autant qu'à la fragmentation du judaïsme qui démultiplie les surveillances rabbiniques et attise la concurrence. Tout en montrant l'articulation du religieux, du rési-

dentiel et du commercial dans la formation de ces regroupements, ces résultats permettent de réaffirmer, dans le prolongement de travaux en cours sur quartier mais avec un éclairage différent, le fait que les territoires de proximité sont des échelles pertinentes de compréhension des transformations urbaines aujourd'hui.

Deuxième élément de conclusion : la communauté se construit localement dans et par l'espace en imaginant une unité par-delà sa diversité interne toujours renouvelée. Les usages de l'espace révèlent des lignes de partage interne : entre autres, mises à distance entre observants et non-observants, mises à distance entre mouvements religieux dans les usages de la ville qui conduisent à éviter le quartier. Mais la circulation des fidèles entre différents lieux de culte et la lisibilité des signes du judaïsme participent à la construction d'un sentiment d'appartenance communautaire qui brouille partiellement les frontières issues des origines géographiques et atténue la mise à distance socio-spatiale. Ainsi, le « quartier juif » désigné par les acteurs du renouveau religieux comme l'ensemble du 19^e procède d'une interprétation de la diversité du groupe et d'une mise en cohérence de la discontinuité des lieux juifs. Ce quartier juif est une abstraction qui repose sur l'unité imaginaire de la communauté juive. Ce mode de construction d'une identité collective dans la dispersion et la diversité fait écho à la construction des identités diasporiques, et en ce sens, la communauté est l'imaginaire spatialisé de la diaspora. Pourtant, la représentation d'un quartier juif va de pair avec la conscience de vivre dans un environnement cosmopolite : ce constat conduit à dépasser

l'opposition entre agrégation et mixité, d'autant plus que les voisins extérieurs au groupe ont également conscience du caractère micro-local des regroupements juifs insérés dans un contexte cosmopolite.

Troisième élément de conclusion : le renouveau religieux participe au cosmopolitisme urbain, en confrontant les altérités et en brouillant les frontières identitaires. La confrontation des altérités passe par la visibilité du judaïsme (pratiques vestimentaires distinctives, célébrations publiques au moment de certaines fêtes). Le brouillage des frontières provient du fait que la présence du judaïsme ne produit pas toujours de signalétique clairement identifiable par les citoyens non initiés (pratiques vestimentaires décalées, signalétique du commerce communautaire). Ainsi la dimension spatiale de la construction d'un collectif local passe par des marques pérennes ou éphémères qui n'imposent pas de sens à l'espace, et brouillent parfois les frontières avec la société. Au final, cette thèse apporte une contribution à la connaissance du rôle des minorités dans les transformations de la ville, à partir du fait religieux : la centralité juive du 19^e n'est qu'une « centralité minoritaire » (Raulin 2000) incomplète, car si elle exerce une attraction au sein de la communauté juive, elle n'exerce pas de fonction dépaysante pour la société.

Lucine ENDELSTEIN
Docteur en Géographie
MIGRINTER (UMR CNRS 6588)
Université de Poitiers

Ségrégation résidentielle et production du logement à Bogotá, entre images et réalités.

Soutenue le 11 juillet 2008 par Andrea Salas Vanegas à l'Université de Poitiers

Ce travail de recherche est né d'un intérêt scientifique pour la ségrégation socio-spatiale à Bogota, et plus particulièrement pour la problématique du logement. L'espace de la ville de Bogota est chargé d'une signification sociale qui s'est construite à travers un imaginaire collectif qui oppose un nord riche à un sud pauvre. En effet, l'image de la ville est marquée par l'existence d'une ségrégation à l'échelle macro.

Pour mener cette analyse, nous avons fait deux choix. Il était tout d'abord nécessaire de mesurer l'intensité de la ségrégation résidentielle à différentes échelles spatiales, ce pour quoi nous avons utilisé des données issues des trois derniers recensements disponibles (1973, 1985 et 1993) de Bogota et des municipes de la périphérie métropolitaine. Nous avons ensuite décidé de travailler sur la question des représentations afin d'analyser l'évolution de cette image de la ville et de savoir si elle était cohérente avec les réalités du processus de ségrégation. Nous avons ainsi choisi d'étudier les représentations des producteurs de logement sur les divisions sociales de l'espace urbain. Nous nous sommes appuyé sur 56 entretiens approfondis réalisés entre 2004 et 2005 auprès de producteurs de logement formels et informels ; et des discours sur la ségrégation présents dans les textes juridiques et dans les articles de presse. Par cette démarche, nous avons pu confronter l'image de la ségrégation issue des recensements aux représentations qu'en ont les producteurs de logement.

Quelles sont les relations entre ces différentes images de la ségrégation résidentielle ? Si la ségrégation est pour nous

avant tout un processus, comment son intensité a-t-elle évolué au fil des années ? Et si elle varie d'une échelle spatiale à une autre, comment s'expriment ces différences ? Pour travailler sur ces questions, nous avons choisi une lecture diachronique et multiscalaire. Diachronique, afin de connaître les changements de la composition socio-spatiale de la population, les changements de l'intensité de la ségrégation et des représentations des producteurs de logement, tout au long de notre période d'analyse (1970 - 2004). Multiscalaire, afin de mettre en perspective les intensités de la ségrégation aux différentes échelles spatiales.

Les résultats obtenus nous ont permis de confirmer les formes déjà connues de la division socio-spatiale à Bogota D.C. Au nord, nous trouvons une majorité des ménages aisés et au sud une population plutôt pauvre. Cependant, cette constatation est à nuancer. Cette macro ségrégation s'est accompagnée de nouvelles recompositions sociales et d'une dynamique de la ségrégation à une échelle plus fine, qui ne peuvent pas se réduire à une simple variation d'intensité de la ségrégation.

Tout d'abord, en comparaison avec d'autres villes d'Amérique Latine, la ségrégation à Bogota et dans son aire métropolitaine ne se caractérise pas par une intensité particulièrement élevée à aucune des échelles étudiées. Néanmoins, de 1973 à 1993, la croissance de l'agglomération s'est accompagnée de recompositions sociales et d'une évolution de la ségrégation à l'échelle micro. On observe une différenciation socio-spatiale de plus en plus importante entre les ménages se trouvant à l'extrême de la hiérarchie sociale, et une intensification de

la ségrégation encore plus marquée aux échelles spatiales les plus fines.

Cette micro ségrégation n'est pas présente dans les représentations des producteurs de logement, bien qu'eux-mêmes aient favorisé l'intensification de cette échelle de la ségrégation par leurs pratiques de productions du logement comme, par exemple, la construction d'ensembles résidentiels fermés. La mixité des différents types de logement, qui impliquerait une mixité résidentielle des groupes de la population, ne figure pas non plus parmi les objectifs prioritaires des producteurs de logement, ni dans leurs pratiques conscientes. Cela n'est pas dû au hasard. Dans les objectifs des politiques publiques de Bogota, les thèmes de la proximité sociale, de la proximité spatiale et de la mixité sociale sont totalement absents.

Enfin, à l'échelle métropolitaine, des travaux antérieurs avaient montré que le processus de métropolisation de Bogota prolongeait le modèle ségréatif du District : la population à hauts revenus résidant dans les municipes périphériques du nord, les ménages à revenus plus bas dans les municipes du sud, et les classes moyennes à l'ouest. Cette recherche nous a permis de prouver que ce modèle ne se vérifie que dans les municipes limitrophes du District.

Au nord et à l'ouest, lorsque la distance entre le District et les municipes de la périphérie métropolitaine augmente, une relative augmentation des ménages à faibles revenus s'accompagne d'un accroissement de l'intensité de la ségrégation des ménages aisés.

A l'issue de ce travail de thèse, de nouvelles perspectives de recherche s'ouvrent pour apporter de nouvelles connaissances sur le processus ségréatif dans l'aire métropolitaine de Bogota et son articulation avec les représentations des producteurs de logement. Dans une prochaine recherche, il demeure indispensable d'appliquer la méthodologie développée dans le cadre de cette thèse aux données censitaires de l'année 2005, dès qu'elles seront mises à disposition du public, ainsi qu'aux données d'autres métropoles latino-américaines. C'est ainsi que nous pourrions conclure sur la dynamique récente du processus ségréatif dans la capitale colombienne et la mettre en perspective avec d'autres villes de la région.

Andrea SALAS VANEGAS
Docteur en Géographie
MIGRINTER (UMR CNRS 6588)
Université de Poitiers

NOTES DE LECTURE

DE TAPIA, Stéphane ; AKGONUL, Samim (2008)
Kazakhs, Kalmouks et Tibétains en France.
Minorités discrètes, diasporas en devenir ? Paris,
l'Harmattan, 273 p.

Céline Bergeon

Cet ouvrage, issu d'un rapport réalisé par Migrinter, résulte d'un travail d'équipe rédigé conjointement par Stéphane De Tapia et Samim Akgonul avec la collaboration de Sandrine Fautrez, d'Alexia Larsonnier et de Franck Gosselin. Les auteurs se proposent d'étudier les mouvements migratoires, en direction de la France, de trois communautés spécifiques : les Kazakhs, les Kalmouks et les Tibétains. Les enquêtes effectuées auprès de cette population se sont principalement déroulées en Ile-de-France. L'étude porte notamment sur un double processus : tout d'abord celui de la capacité d'insertion et d'intégration du pays d'accueil mise en œuvre pour les immigrés ; ensuite celui de la capacité d'adaptation des populations nouvellement arrivées. Cet ouvrage veut donc interroger les politiques d'intégration en France au regard des expériences de vie de ces trois communautés qui restent malgré tout « des minorités discrètes ». Grâce à des entretiens minutieux, les auteurs remarquent une complexification migratoire tant dans le public concerné que dans les trajectoires empruntées pour rejoindre la France, territoire qui n'était pas pour certains l'objectif recherché. Plusieurs constats sont mis en évidence, entre autre celui de la place différente occupée par ces trois communautés dans la société française : si les Kazakhs et les Tibétains rencontrent des difficultés d'adaptation, les Kalmouks quant à eux s'insèrent au prix de la perte des acquis culturels. Outre le fait de réinterroger des notions chères à l'étude des migrations

internationales comme celle de « diaspora » - au regard de ces trois communautés - les auteurs se proposent d'apporter des éclaircissements relatifs à la situation de ces groupes en France.

Bien qu'il soit possible de regrouper l'ensemble des interventions par thème - en effet les auteurs empruntent le même cheminement de démonstration scientifique - il paraît pertinent de les traiter au cas par cas puisque les auteurs s'attachent solidement à démontrer l'originalité des populations étudiées.

C'est le cas de Franck Gosselin qui dans un premier temps se propose d'étudier les nouveaux réseaux migratoires Kalmouks au niveau européen et international « Les Kalmouks dérogent les axes de recherche traditionnels sur les migrations internationales : il s'agit ici de l'analyse de processus socioculturels d'une population passée du nomadisme pastoral des steppes de Haute Asie aux métropoles occidentales, en passant par la coexistence sédentaire dans l'Empire Russe » (p. 99). Outre le fait d'interroger les processus d'intégration des Kalmouks en France, notamment en Ile-de-France, Franck Gosselin, questionne leur potentiel nomade au regard de ces nouveaux réseaux d'échanges.

C'est par des extraits de récits de vie que, par la suite, Alexia Larsonnier expose les modes d'insertion des Kazakhs en Ile-de-France. Elle se propose d'analyser la

présence de la population Kazakh sous diverses facettes, tant au niveau professionnel, scolaire que par l'accès au logement... La genèse de ces modes d'insertion découle de solidarités communautaires fortes « cela est d'autant plus facile à envisager que sur place ils peuvent compter sur la solidarité interne au groupe puisque parents et amis, déjà sur place, peuvent aider à l'acquisition d'un logement ou/et d'un travail d'appoint » (p.154).

Enfin, dans une dernière intervention, Sandrine Fautrez s'attache également à étudier les modalités d'insertion et d'intégration de la population tibétaine en France. Elle questionne notamment la lisibilité de cette population au sein de la société d'accueil. Les Tibétains de France s'approprient et travaillent à une identité collective véhiculée par des institutions solides comme les associations ou encore le Dalai Lama. Cette organisation favorise ainsi « l'homogénéité du fonctionnement communautaire des Tibétains en France » (p. 203). Sandrine Fautrez pointe également le paradoxe suivant : les liens unissant les Tibétains de France avec l'extérieur sont plus denses que ceux liant les Tibétains entre eux, certains précisant même le manque d'entraide et de communication entre ces derniers. Cela amène de façon évidente à se

questionner sur le caractère diasporique de la présence tibétaine au regard de leur organisation sociale où les réseaux apparaissent comme fondamentaux.

Dans une dernière partie, les auteurs s'attachent à synthétiser l'ensemble de ces interventions qui sont venues illustrer de façon pertinente la problématique initiale, faisant preuve de rigueur et d'esprit synthétique autant dans les explications historiques que dans la méthodologie utilisée. L'originalité de cet ouvrage réside dans ce travail d'équipe qui s'est attaché à étudier des communautés peu connues et minoritaires au sein de la société française.

Céline BERGEON
MIGRINTER (UMR CNRS 6588) /
Université de Poitiers

TARRIUS, Alain (2007) *La remontée des Sud, Afghans et Marocains en Europe méridionale*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 201 p.

Marie CHABROL

Alain Tarrius poursuit son étude de la mondialisation des échanges « par le bas », résultat du travail de ceux qu'on ne voit pas et qu'on étudie trop peu : les petits, les pauvres, les étrangers. En un mot, ceux qu'il nomme « les fourmis », ces « tous petits acteurs économiques transnationaux » (p. 10) qui se jouent des frontières et mobilisent stratégies et ressources à leur disposition dans le but - si humain - de faire des affaires. Ils se transforment alors en passeurs de marchandises (informatique et électronique principalement), dans une Europe de plus en plus fermée et protégée. Ce faisant, ils contribuent à la construction de nouveaux territoires méconnus de la mondialisation, que s'attache à décrire l'auteur.

Revisitant des terrains de recherche déjà anciens (France et Espagne) et explorant de nouveaux espaces (Turquie et Balkans), l'auteur approfondit son étude de ces figures de passeurs, d'entrepreneurs et de circulants. Fidèle à sa démarche scientifique, celle de l'observation accompagnante, Alain Tarrius parcourt les routes de ces « fourmis », observateur et à l'écoute, restituant au fil de l'ouvrage récits de vie et entretiens.

La première partie, « Circulations et territoires des Afghans dans les Balkans », est consacrée à l'étude d'un groupe de migrants circulants sans pratiques résidentielles durables : des Afghans, qui, sur le mode du nomadisme, transitent de la Turquie vers la Bulgarie et les Balkans. Pour réaliser cette enquête, Alain Tarrius s'est fait lui-même embaucher par différents

transporteurs, partageant la rudesse du voyage de ce ceux qu'il étudiait, mais aussi des moments d'intimité, de confiance réciproque et sans doute d'amitié. Il ressort de ses enquêtes une première étude des flux et des itinéraires empruntés, une évaluation de la durée des séjours, ainsi qu'un inventaire des gains et des coûts du voyage. Le texte est enrichi de nombreux récits de vie et anecdotes. S'il ne s'agit encore là que d'une étude exploratoire, elle témoigne cependant de la construction aux portes sud-orientales de l'Europe d'un nouvel espace de circulation, tout en posant aussi la question des éventuelles transformations, notamment dans les villes, induites par ces flux très récents.

Dans la seconde partie, « Economie souterraine et frontières nationales : les Marocains dans les régions méditerranéennes françaises et espagnoles », Alain Tarrius reprend l'étude, déjà abordée dans d'autres travaux, des territoires transnationaux de l'économie souterraine de produits d'usages licite ou illicite, qui sont constitués d'espaces de circulation, de routes, mais qui s'appuient également sur des villes et des ports, lieux de fixation et de redistribution, qu'il nomme des « comptoirs ». Témoignant de « l'émergence d'un capitalisme nomade » (p. 70), cet espace, construit depuis plusieurs décennies par des familles d'entrepreneurs marocains dans le sud de la France et en Espagne, se superpose à l'espace bien délimité des États nations, indifférent aux frontières officielles. Il se divise cependant lui-même en différents sous-espaces, dessinant de nouvelles frontières qui, bien que poreuses, opposent

des territoires de trafics de produits licites, où l'échange marchand se fonde sur la parole et la confiance, à des zones plus troubles de trafics de produits illicites, mais aussi d'hommes et de femmes. L'Andalousie est ainsi décrite comme un sas de l'Europe, où les migrants sans réseaux sur lesquels s'appuyer, sans « savoir-circuler », se retrouvent piégés, exploitables et exploités, par leurs compatriotes et par les autochtones, dès lors que l'Etat espagnol ferme les yeux sur ces pratiques.

La troisième partie de l'ouvrage, « Des migrants et des villes », aborde la question des transformations urbaines, en considérant les migrants (circulants et sédentaires) comme des acteurs à part entière du changement urbain actuel (p. 151) et particulièrement du processus de gentrification des centres-villes. L'exemple des villes d'Alicante en Espagne et de Sofia en Bulgarie permet à Alain Tarrius de développer l'idée que « la ville ne se saisit plus comme totalité, tant sa mise en forme dépend désormais d'espaces et de populations qui lui sont extérieurs » (p. 179) et qu'elle doit ainsi être considérée comme partie intégrante de ces territoires circulatoires, en tant que point d'appui, mais aussi comme un espace transformé en retour par ces migrants de tous types.

Dans la lignée de ses travaux précédents, Alain Tarrius donne ici à voir, à différentes échelles et dans différents lieux, une réalité de la mondialisation trop souvent absente des travaux actuels dans ce champ de la recherche en sciences humaines. Encore une fois, de sa plume élégante, il nous fait entendre les voix, les projets et les rêves de ceux qui, légaux ou illégaux, circulants ou sédentaires, contribuent à façonner ces nouveaux espaces de la mondialisation. Un regret toutefois : l'absence de cartes et de plans, qui auraient permis de mieux visualiser les itinéraires empruntés et les transformations accomplies dans les quartiers longuement décrits.

Marie CHABROL
MIGRINTER (UMR CNRS 6588) /
Université de Poitiers