Fuyant des pays en guerre ou aux conditions socio-économiques précaires, un nombre important de personnes viennent chaque année en Europe en quête d'un avenir meilleur : parmi elles, de plus en plus d'enfants seuls.[1] Migrants d'un type particulier, car se situant au croisement de trois régimes juridiques différents : celui des étrangers, celui des mineurs, et le cas échéant celui de demandeurs d'asile, il convient donc tout d'abord de les définir, avant de nous intéresser à leur accueil.

Les mineurs étrangers en Europe sans représentants légaux[2]

La situation des migrants fait en réalité l'objet d'une approche parcellaire, qui est en fonction des convictions idéologiques personnelles des diverses autorités concernées : certaines auront tendance à privilégier leur qualité d'étranger, envisageant leur situation en terme de droit au séjour ; d'autres, en revanche, privilégieront leur qualité de mineur, qui doit donner lieu à leur intégration dans le dispositif de protection de l'enfance, compte tenu de leur isolement.

Il existe une définition de cette population à l'échelon international, qui n'est pas systématiquement reprise pour les États européens, témoignant ainsi de l'absence d'une approche globale du phénomène. Il serait pourtant souhaitable que les États européens élaborent une définition commune, afin de veiller à ce que les besoins et droits des enfants isolés soient entièrement reconnus. Le terme d'enfant isolé devrait ainsi être défini dans la Directive de l'UE sur les procédures d'asile et tous les autres instruments pertinents de l'Union, conformément à la Déclaration de bonne pratique du Programme en faveur des enfants isolés en Europe (PEIE)[3].

Deux niveaux de définition

Au niveau international, selon la définition du PEIE, mené par le Haut Commissariat pour les réfugiés et l'Alliance Internationale « Save the Children » en 1999, ceux-ci sont *« des enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant autorisé par la loi/par la coutume. Certains sont* absolument seuls, d'autres vivent avec des membres de leur famille ou d'autres adultes. De cette manière, certains semblent être "accompagnés", mais les adultes qui les accompagnent ne sont pas toujours aptes ou prêts à prendre l'enfant en charge et à devenir responsables de son bien-être »[4]. L'avantage de cette définition est ainsi sa référence à tous mineurs séparés des personnes en charge de leur protection. Arrivant en compagnie d'un adulte, ceux-ci peuvent en effet être considérés comme n'étant pas seuls par les autorités compétentes. Or, s'ils ne le sont pas en fait, ils le demeurent en droit, l'adulte accompagnateur n'étant pas forcément en mesure d'en assumer la responsabilité au sens juridique du terme.

« Il existe une définition de cette population à l'échelon international, qui n'est pas systématiquement reprise au niveau des États européens, témoignant ainsi de l'absence d'une approche globale du phénomène. »

Certains États ont une interprétation relativement large des Mineurs non accompagnés, rejoignant l'approche adoptée dans la Déclaration de bonne pratique. C'est le cas du Danemark, de la Finlande et de la Norvège, où le MNA s'entend du *« mineur étranger de moins de dix-huit ans, qui arrive sans ses parents ou son tuteur légal, ou accompagné d'un membre de la famille ne pouvant s'en*

---

[1] Il peut s'agir aussi bien d'enfants voyageant seuls, à la recherche d'un travail ou tentant de rejoindre un parent, que d'enfants victimes de trafic. Sur les différents profils concernant cette population, lire : Angélina ETIEMBLE, *Les mineurs isolés étrangers en France. Évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide sociale à l'enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge,* Migrations Études, septembre- octobre 2002, n° 109, pp.6-8 disponible sur : http://www.social.gouv.fr/IMG/pdf/migrationsetudes109.pdf

[2] Voir à ce sujet les analyses comparatives réalisées auprès d'États européens : – Documents de travail de la Conférence européenne des 24 et 25 octobre 2003 sur la Directive UE *sur les normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile*, 33 p. (les données collectées ont permis la rédaction des 15 profils pays à consulter sur le site du bureau Europe de la Croix-Rouge : www.redcross-eu.net), ou disponible sur : http://www.eneas-equal.mtas.es/castellano/descargas/conference.pdf ;

– CON RED Project, *Routes of small dreams. Unaccompanied migrant minors in Europe,* comparative report, Fondation Pere Tarres, Barcelone, mars 2005, 180 p., disponible sur : http://www.peretarres.org/daphneconred/estudi/informe/pdf/informe_eng.pdf

[3] Hatem KOTRANE, *Les migrations des mineurs non accompagnés et l'approche holistique fondée sur les droits de l'enfant,* Conférence régionale sur *Les migrations des Mineurs non accompagnés : agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant*, Torremolinos, Malaga-Espagne, 25-28 octobre 2005, p6, disponible sur : http://www.coe.int/t/f/coh %E9sion_sociale/migrations/Source/MG-RCONF_2005_12_Report_Kotrane_fr.pdf

[4] Sandy RUXTON, *Les enfants isolés demandeurs d'asile : un programme d'action. Programme en faveur des enfants isolés en Europe*, Rapport du HCR et de l'Alliance internationale « Save the Children » , 1999, p. 18, disponible sur : http://www.savethechildren.net/separated_children_fr/publications/SandyRuxtonFrench.pdf

occuper de façon appropriée »[5]. En Irlande, il s'agit de *« l'enfant de 18 ans qui arrive aux frontières du pays, ou y est entré, se trouvant sans surveillance et donc sans protection »*[6]. L'Espagne et l'Italie précisent que le mineur doit être considéré comme étant seul, dès lors qu'il existe un doute sur la nature de la relation unissant l'enfant à l'adulte. Ces pays distinguent en effet le Mineur étranger non accompagné, du mineur étranger en situation d'abandon, considérant que le MNA peut être accompagné d'une personne, qui, bien que n'étant pas le référent légal de l'enfant, est tout à fait apte à prendre soin de lui. En revanche, certains mineurs étrangers, bien qu'accompagnés de leurs parents ou tuteur légal, peuvent à l'inverse se trouver en situation d'abandon moral et/ou matériel[7]. En France le vocable le plus fréquemment utilisé est celui de Mineur étranger isolé, même si dans une approche strictement juridique il s'agit bien du *« mineur non accompagné d'un représentant légal »*[8], à savoir ses parents ou un tuteur désigné par décision de justice de son pays d'origine. La Belgique s'est alignée sur cette définition depuis la loi du 24 décembre 2002[9]. D'autres pays en revanche appliquent une définition restrictive, excluant les enfants qui voyagent avec un adulte (Portugal ; Pays-Bas dont la précédente législation prévoyait une distinction entre les enfants accompagnés par un membre de leur famille, autre que leurs parents, et ceux qui n'étaient pas accompagnés du tout. Seuls ces derniers pouvaient bénéficier de la désignation d'un tuteur légal. En 2003, le Conseil d'État a décidé que cette distinction n'était pas justifiée et que tous les enfants séparés devaient avoir les mêmes droits, y inclus le droit à la désignation d'un tuteur légal et celui de demander l'asile. Cette nouvelle politique n'est toutefois pas encore appliquée)[10], ou qui ont atteint l'âge de 16 ans (Allemagne dont la législation régissant les procédures d'asile établit que tout réfugié âgé de plus de 16 ans a, du point de vue juridique, une capacité totale au regard de la législation régissant les questions d'asile, et ce, contrairement à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, qui stipule que toute personne de moins de 18 ans doit être considérée comme un mineur)[11]. Dans ce cas, ces derniers seront écartés du dispositif de prise en charge.

Observons brièvement la situation de ces mineurs à leur arrivée sur le territoire, en termes de représentation légale (les mineurs, frappés d'incapacité juridique, doivent en effet être représentés légalement pour pouvoir agir devant les instances administratives et judiciaires), et de prise en charge.

La représentation légale

En France depuis 2003, en l'absence de représentant légal accompagnant le mineur étranger, « le procureur de la République avisé dès son entrée en zone d'attente lui désigne sans délai un administrateur *ad hoc* chargé de l'assister durant son maintien en zone d'attente et d'assurer sa représentation dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles relatives à ce maintien » : article 35 quater de l'Ordonnance du 2/11/1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France[12]. Ce texte ne différenciant pas les mineurs des majeurs, les jeunes étrangers auxquels l'entrée sur le territoire est refusée, notamment pour défaut de documents requis (passeport, visa, justificatifs de ressources, garanties de rapatriement), ainsi que les demandeurs d'asile, peuvent être maintenus en zone d'attente, respectivement « pendant le temps strictement nécessaire à leur départ, et pendant la durée d'un examen tendant à déterminer si leur demande n'est pas "manifestement infondée" », avant d'être refoulés vers leur pays d'origine ou de provenance. Cette désignation couvre aussi la procédure relative à la demande d'asile, présentée par le mineur déjà présent sur le territoire. À cet égard, la loi du 4 mars 2002 a également remanié la loi du 25 juillet 1952, relative au droit d'asile, modifiant l'article 11, car bien que parfaitement fondés à solliciter l'asile (la Convention de Genève, du 28 juillet 1951 sur les réfugiés, n'opérant aucune distinction tenant à l'âge dans la définition qu'elle donne du réfugié), ils ne peuvent se voir notifier de décision comportant des conséquences de droit, en raison de leur incapacité juridique[13]. En Belgique, un Service des tutelles pour les mineurs non accompagnés, en vigueur depuis 2004, permet leur représentation, leur assistance et la défense de leurs intérêts[14]. Au Danemark, en Suède et en Finlande, les MNA peuvent également être assistés d'un tuteur ou d'un représentant légal dans toutes procédures les concernant[15]. En Autriche ce sont les membres des Agences de protection de

---

[5] Cette définition est essentiellement issue de la pratique des organismes en charge de la protection de l'enfance, et notamment de la Croix-Rouge : supra note 2.

[6] Le MNA est défini dans sa législation en matière d'asile et d'immigration : Irish Refugee Concil, Refugee Act (as amended), *a Separated Children Seeking Asylum in Ireland*, 2003, disponible sur : http://www.irishrefugeecouncil.ie/press03/sep-child-pr.html

[7] Violeta QUIROGA et al., *Rutas de pequenos suenos : los menores migrantes no acompanados en Europe,* Proyecto CON RED, Informe comparativo, Fundacion Pere Tarrés-Universitat Ramon Llull (Espana), p. 30, disponible sur : http://www.peretarres.org/daphneconred/estudi %5Cinforme/pdf/conclusions.pdf

[8] Article L221-5 du CESEDA , sur : http://www.legifrance.gouv.fr

[9] Loi-programme n° 2002-305 du 24 décembre 2002, entrée en vigueur le 1e mai 2004, disponible sur : http://www.presscenter.org/repository/news/105/fr/105141-fr.pdf

[10] Ed van Thijn, *Protection et assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile,* Rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Conseil de l'Europe, Doc. 10477, 22 mars 2005, sur : http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/FDOC10477.htm
Concernant le Portugal : supra note 2, p. 6.

[11] Sandy RUXTON, supra note 3, p. 28.

[12] Disposition également inscrite à l'article L221-5 du CESEDA : http://www.legifrance.gouv.fr

[13] Convention de Genève, 28 juillet 1951, sur les réfugiés, disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr
L'obligation pour l'OFPRA de statuer sur les demandes de MEI passe dès lors par la recherche d'un représentant légal (CE, 9 juillet 1997, Mlle Kang : Rec. Leb. n° 184807, disponible sur : http://www.legifrance.gouv.fr).
Se pose ici la question de la représentation légale du MEI, en dehors de ces procédures de maintien en zone d'attente et de demande d'asile ?

[14] Service des Tutelles pour mineurs étrangers non accompagnés sur : http://www.just.fgov.be/fr_htm/organisation/htm_admi_centrale/mena/faq-mena.html#1

[15] Cette représentation est donc valable depuis l'arrivée de l'enfant sur le territoire, jusqu'à l'âge de 18 ans, source : La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, *Les mineurs étrangers non accompagnés dans les différents États membres de l'Union européenne*, novembre 2003, 8 p., sur : http://www.lacode.be/pdf/Mineurs_etrangers_non_accompagnes_UE.pdf.

la jeunesse, qui agissent en qualité de représentant de ces jeunes, tandis qu'au Royaume-Uni, des conseillers du Comité des enfants réfugiés non accompagnés les assistent lors des demandes d'asile et d'aide auprès des services sociaux[16]. Un représentant légal en Espagne, et un tuteur légal en Italie, interviennent auprès de l'enfant pendant toute la procédure de demande d'asile[17]. Enfin, dans certains pays, la désignation d'un représentant ou tuteur auprès du MNA est subordonnée à une condition d'âge. Ainsi aux Pays-Bas et en Allemagne, seuls ceux âgés respectivement de moins de 12 et 16 ans pourront en bénéficier, dans le cadre d'une demande d'asile[18].

La prise en charge

Si le MNA est généralement introduit dans les dispositifs nationaux de protection de l'enfance, la mise en place d'un accueil particulier reste inégale. Ainsi, en France, il sera pris en charge au titre de l'enfance en danger, quelle que soit sa nationalité, par les services départementaux de l'Aide sociale à l'enfance[19]. L'accès à ce dispositif se fera de trois manières possibles : soit sur décision du procureur de la République, qui intervient dans l'urgence en prenant une mesure de placement dans une structure d'accueil (art. 375-5 C.civ.) ; soit par le biais des services départementaux, qui interviennent dans l'urgence, pouvant prendre une mesure d'accueil provisoire sous réserve d'en informer immédiatement le procureur de la République (art. L223-2 Code de l'action sociale et des familles) ; soit sur ordonnance du juge pour enfants, qui constate que *« la santé, la sécurité, la moralité (du) mineur (...) sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises »* (art. 375 C.civ.), et prend une mesure d'assistance éducative. Des structures d'accueil spécifiques ont été créées, mais sont insuffisantes (3)[20]. En Suède, les MNA sont pris en charge par les autorités sociales locales, ou hébergés dans des centres spécialisés gérés par l'Office des étrangers, plus nombreux (10). Au Royaume-Uni, ils sont soit accueillis par les administrations locales, dont certaines fournissent des Unités résidentielles spécialisées, soit placés dans le secteur du bénévolat[21]. En Espagne, ce sont les Communautés autonomes qui sont compétentes en matière de protection. Ainsi, la région autonome d'Andalousie a du mettre en place le 6e plan d'urgence d'accueil depuis début juillet 2005, et a créé 11 centres spécifiques s'ajoutant aux 18 existants. En Italie, ils sont logés dans des Centres spéciaux pour réfugiés mineurs. Un Comité de protection des MNA a également été institué pour coordonner les activités des administrations locales et des ONG, contrôler les conditions d'accueil de ce public et organiser les programmes de retour auprès des familles[22]. En Belgique, ils sont accueillis par les services sociaux du Centre public d'action sociale, mais sont le plus souvent placés dans les unités spéciales pour mineurs du centre d'accueil pour demandeurs d'asile, dans des centres fermés, ou accueillis par des parents (oncle, cousin...), voire des connaissances[23]. En Finlande, certains mineurs sont pris en charge dans des centres spécialisés, et d'autres par des parents ou des familles de même nationalité[24]. Enfin en Allemagne, leur prise en charge par certains Länder est subordonnée à leur âge : en Rhénanie-du-Nord-Westphalie par exemple, ceux âgés entre 16 et 18 ans sont inclus dans les services sociaux de l'Aide sociale à l'enfance et à la jeunesse, alors qu'à Hambourg toutes les mesures cessent dès l'âge de 16 ans. Certains Länder ont créé des Centres de sélection et d'accueil (10) ne recevant que des MNA. D'autres les hébergent dans des appartements ou dans des logements pour demandeurs d'asile adultes, selon un système de quota[25].

Akila Amellou
Juriste, doctorante Paris X Nanterre

[16] La Chambre criminelle de la Cour de cassation, a en effet précisé qu'il résultait, d'une part, de l'article 3 du Code civil que, *« les dispositions relatives à la protection de l'enfance en danger sont applicables sur le territoire français à tous les mineurs qui s'y trouvent, quelle que soit leur nationalité ou celle de leurs parents »*, et d'autre part, de l'article 8 de la Convention de La Haye du 5 octobre 1961, que *« les autorités de l'État de la résidence habituelle d'un mineur peuvent prendre des mesures de protection, pour autant que celui-ci est menacé d'un danger sérieux dans sa personne ou dans ses biens »* : Cass.crim., 4 novembre 1992, D.1994.11, note François BOULANGER, sur : http://www.legifrance.gouv.fr

[17] Le Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés Demandeurs d'Asile, de Boissy-Saint-Léger dans le Val-de-Marne, et géré par France Terre d' Asile ; le Lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny dans le val d'Oise, géré par la Croix Rouge.

[18] Source supra note 15.

[19] Betty DEZALAIS, *Le Conseil de l'Europe préoccupé par les mineurs isolés,* Programme européen de mobilité autour de la lutte contre l'exclusion urbaine, 4 novembre 2005, disponible sur : http://emi-cfd.com/echanges-partenariats2/article_p3.php3 ?id_article=520

[20] Sur : http://www.coe.int/t/f/coh %E9sion_sociale/migrations/Source/MG-RCONF_2005_9_Report_Belgium_fr.pdf

[21] Source supra note 15.

[22] Source supra note 15.