



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 10 octobre 2005
[...*Conférence 2005/Document11*]

MG-RCONF (2005) 11
Original: Espagnol

Conférence régionale sur « Les migration des mineurs non accompagnés: agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant »

Torremolinos, Málaga - Espagne
27-28 octobre 2005

**ACCUEIL DES MINEURS NON ACCOMPAGNES
EN ESPAGNE**

Mme Rosa María Bravo Rodríguez

1.- INTRODUCTION

Le phénomène des migrations, y compris les déplacements de mineurs étrangers non accompagnés, est à inscrire dans le contexte des changements économiques, sociaux, culturels et technologiques apparus au cours des dernières décennies avec les progrès de la mondialisation.

La circulation incessante au niveau transnational des marchandises, des capitaux, des personnes et de l'information a une incidence sur la diversification des flux. De nouveaux groupes sociaux dont la présence était jusqu'alors insignifiante figurent désormais parmi les candidats à l'immigration.

La migration de mineurs étrangers non accompagnés est un phénomène étroitement lié aux effets produits par la situation des économies en transition, à la réduction de la capacité de contrôle des Etats sur les flux transnationaux (et à la perméabilité des frontières qui s'ensuit) et à l'accroissement des flux d'information d'un point à l'autre de la planète.

L'Espagne n'est pas restée en marge du phénomène mondial de l'accroissement des flux migratoires. Elle constitue au contraire une plaque tournante des routes migratoires.

Il ressort du rapport comparatif qui a été élaboré dans le cadre du projet CONRED I, réalisé en 2001, que l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés a été constatée en Europe entre les années 1980 et 1990.

En Espagne, c'est au milieu des années 90 que l'on a commencé à déceler la présence d'un nombre considérable de mineurs étrangers non accompagnés, originaires essentiellement du Maroc. La fin de la décennie marque un point d'inflexion. Les volumes inhabituels enregistrés ces années-là ont placé l'Espagne parmi les pays d'Europe ayant le plus grand nombre de personnes dans cette situation.

Leur arrivée a pris par surprise les responsables politiques et la société dans son ensemble.

Les services de protection de l'enfance n'étaient pas préparés pour prendre en charge des mineurs ayant des caractéristiques et des besoins autres que ceux pour lesquels ils avaient été conçus.

Très souvent, la capacité d'accueil a été débordée.

En très peu de temps, il a fallu créer un réseau de ressources et mettre en place de nouveaux mécanismes pour assurer la prise en charge voulue.

L'origine des mineurs dépend fondamentalement de la proximité des pays d'accueil et d'origine, des relations avec le pays d'accueil, et des circuits migratoires établis par les adultes, qui sont suivis par une partie des mineurs. En Espagne, ils sont

généralement originaires d'Algérie, du Maroc, de Roumanie et d'Afrique subsaharienne.

Ce phénomène est l'un des plus grands défis de la société espagnole et un motif de préoccupation constante pour les administrations publiques et la société en général.

2.- CARACTÉRISTIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS EN ESPAGNE

Quantification du phénomène

En 2004, 9917 mineurs non accompagnés ont été pris en charge en Espagne. Durant le premier semestre de l'année en cours, 2 471 nouveaux cas ont été enregistrés.

Répartition territoriale

En 2004, leur répartition territoriale a été très inégale, avec une concentration sur quelques Communautés autonomes. L'Andalousie, point d'entrée en Espagne, est celle qui en a accueilli le plus grand nombre (26,71 % du total). Elle est suivie, par ordre d'importance, par la Communauté valencienne (20,35 %), Madrid (17,93 %) et la Catalogne (12,93 %). Les autres Communautés autonomes, sauf Ceuta et Melilla qui sont également des portes d'entrée, tout comme le Pays basque, ont accueilli moins de 2 % des mineurs. Il est à noter leur préférence pour les zones plus prospères et disposant de davantage de ressources et, au sein de ces régions, pour les grandes agglomérations. La même tendance a été observée au premier trimestre 2005.

Tableau 1 – Accueil des mineurs étrangers non accompagnés par Communauté autonome (2004)

	TOTAL	Pourcentage par rapport au total national
Andalousie	2 435	26,71
Aragon	87	0,95
Asturies	11	0,12
Baléares	96	1,05
Canaries	131	1,44
Cantabrie	55	0,60
Castille-la-Manche	127	1,39
Castille-León	183	2,00
Catalogne	1 178	12,92
Valence	1 855	20,35
Estrémadure	15	0,16
Galice	24	0,26
Madrid	1 635	17,93
Murcie	46	0,50
Navarre	38	0,42
Pays basque	425	4,66
Rioja	3	0,03
Ceuta	442	4,85

Melilla	331	3,63
TOTAL	9 117	100

Source : Rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Espagne, 2004
Direction générale de l'Immigration

Répartition par zone géographique

La zone géographique prédominante est l'Afrique. En 2004, en effet, 7 036 mineurs originaires de cette région ont été accueillis (77 % du total). Viennent ensuite les Européens, très loin derrière avec 1213 prises en charge (13,40 %). Les Latino-américains ne représentent que 2,3 % du total, tandis que les Asiatiques et les mineurs originaires d'Amérique du Nord ont une présence insignifiante : 0,71 % et 0,05 % respectivement. La provenance géographique de 508 mineurs (5,25 %) n'a pu être établie.

Parmi les mineurs originaires d'Afrique, les plus nombreux sont ceux du Maghreb (4 650 mineurs, soit 54 % du total), qui viennent principalement du Maroc et d'Algérie. 22 % environ proviennent d'Afrique subsaharienne, ce qui en fait la deuxième région par importance, avec la particularité que des pays très divers y sont représentés. Chacun pèse cependant d'un poids relatif peu important, à l'exception du Ghana.

En 2004, les mineurs marocains et roumains représentaient plus de la moitié des prises en charge (57,26 %), à raison de 48,71 % pour les Marocains et de 8,55 % pour les Roumains, contre 2 % à peine pour chacune des autres nationalités. Les provenances sont très diverses mais presque insignifiantes en poids relatif. Il s'agit de pays comme l'Algérie, le Ghana, la Moldavie, l'Equateur, la Bulgarie, le Brésil, la Croatie, la Colombie, le Nigéria, le Cap Vert, la République de Guinée, la République du Congo, le Cameroun et la Sierra Leone.

Tableau 2.- Répartition des prises en charge par zone géographique d'origine (2004)

	Total national	Pourcentage
Europe	1 213	13,4
Amérique	272	2,98
Afrique	7 039	77,2
Asie	65	0,71
Non déterminé	508	5,25
TOTAL	9 117	100

Source : Rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Espagne, 2004
Direction générale de l'Immigration

Répartition par sexe

L'émigration de mineurs non accompagnés est essentiellement masculine (89,49 %).

Par continents, le poids relatif de l'immigration féminine est plus important pour l'Amérique latine et l'Europe. En effet, 38 % des mineurs latino-américains accueillis et 37 % des Européens sont des filles. Leur poids relatif est cependant moindre dans l'immigration africaine, qui est à 94 % masculine, et dans l'immigration asiatique, où l'on ne compte que 10 % de filles.

Il est à noter que la majorité des filles proviennent de Roumanie (38 %). Les autres pays sont peu représentés, à l'exception du Maroc, en raison du grand nombre d'enfants de cette nationalité dans l'ensemble.

Les filles tendent à moins se disperser sur le territoire que les garçons. Il est à noter qu'elles se concentrent dans des régions autres que celles des garçons : Aragon, Canaries, Murcie et Ceuta. Les garçons montrent une préférence pour les grandes agglomérations urbaines des régions plus prospères.

Tableau 3.- Prises en charge par sexe en 2004

	Total national	
	En chiffres absolus	En pourcentage
Garçons	8 147	89,49
Filles	970	10,51
TOTAL	9 117	100

Source : rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Espagne, 2004
Direction générale de l'Immigration

Permanence des prises en charge

En 2004, 9 917 mineurs ont été pris en charge. Pourtant, au 31 décembre, les services de protection de l'enfance des Communautés autonomes n'en accueilleraient plus que 2 004 (dont 90,47 % de garçons et 9,53 % de filles).

Les mineurs d'origine africaine constituaient toujours les effectifs les plus importants (1 685 enfants, soit 84,04 % du total).

Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les nombreuses fugues effectuées par ces mineurs. D'autres causes possibles sont l'atteinte de l'âge de la majorité et les rapatriements (qui sont toutefois très rares, comme nous le verrons par la suite).

A l'échelle du territoire, l'Andalousie accueille presque un tiers des mineurs pris en charge, Valence, 15,41 %, Madrid **10,07 %**, les **Canaries 10,07 %** et **Castille-la-Manche 9,13 %**.

Tableau 4.- Prises en charge toujours effectives au 31 décembre 2004, par Communauté autonome

	TOTAL	POURCENTAGE
Andalousie	487	24,3
Aragon	20	0,99
Asturies	4	0,19
Baléares	4	0,19
Canaries	202	10,07
Cantabrie	14	0,69
Castille-la-Manche	183	9,13
Castille-León	46	2,29
Catalogne	114	5,68
Valence	309	15,41
Estrémadure	5	0,24
Galice	7	0,34
Madrid	221	11,02
Murcie	0	0
Navarre	6	0,29
Pays basque	145	7,23
Rioja	0	0
Ceuta	91	4,54
Melilla	146	7,28
TOTAL	2004	100

Source : Rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Espagne, 2004
Direction générale de l'Immigration

Tableau 5.- Prises en charge toujours effectives au 31.12.2004, par zone géographique d'origine

Zone géographique d'origine	Total national	
	En chiffres absolus	En pourcentage
Europe	129	6,45
Amérique	70	3,49
Afrique	1790	89,32
Asie	15	0,74
TOTAL	2004	100

Source : Rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Espagne, 2004
Direction générale de l'Immigration

Le poids relatif de chaque continent sur l'ensemble se maintient.

3.- PROFIL DES MINEURS ÉTRANGERS QUI ARRIVENT EN ESPAGNE

Les mineurs étrangers qui arrivent en Espagne constituent un collectif extrêmement vulnérable, composé d'une majorité d'adolescents âgés de 14 à 18 ans. Ils sont entrés dans le pays par différentes voies et présentent des profils sociaux variés. Malgré cette hétérogénéité, quelques traits du profil dominant ont pu être dégagés à partir de certaines études. On peut les résumer comme suit :

- Il s'agit essentiellement de garçons.
- Ils ont le plus souvent de nombreux frères et sœurs.
- La plupart sont originaires du Maroc.
- L'âge moyen se situe autour de 16 ans.
- Ils ont une grande maturité pour leur âge.
- Ils entretiennent généralement des relations régulières avec leur famille d'origine.
- Ils manifestent le désir d'améliorer leur situation personnelle et familiale.
- Leur projet migratoire est généralement très clair : obtenir leurs papiers et travailler le plus vite possible.
- Ils font preuve d'une grande mobilité géographique tant au sein de l'Espagne, où ils se déplacent d'une Communauté autonome à l'autre, qu'au sein de l'Union européenne. Leur choix d'un lieu déterminé n'est jamais définitif, le facteur déterminant étant avant tout la réussite de leurs objectifs.
- Ils s'appuient généralement sur des réseaux de compatriotes qui leur facilitent l'accès.
- Ils refusent le système de protection offert et préfèrent des solutions qui leur donnent une plus grande autonomie, comme l'hébergement en appartement.
- Leur niveau de qualification est faible. Ils ont été scolarisés plusieurs années mais n'ont pas terminé la scolarité obligatoire.
- Ils ont généralement une petite expérience professionnelle.
- Ils refusent la scolarisation et optent pour des activités de formation qui leur permettraient d'obtenir un emploi.
- Ils entretiennent peu de rapports avec les jeunes du pays.
- La réalité à laquelle ils sont confrontés en Espagne n'a rien à voir avec ce à quoi ils s'attendaient. Le choc est brutal.
- Ils n'envisagent pas de rentrer chez eux.
- Ils connaissent la législation et le système de protection et en font usage.

Concernant les mineurs marocains, une étude conduite à Tanger¹ a différencié, d'une manière très synthétique, les différentes situations familiales possibles dans leur pays d'origine :

1.- Les mineurs qui vivent avec leur famille dans une ambiance stable sur les plans affectif et économique constituent 10 % des candidats à l'émigration.

¹ M. Jiménez Álvarez, «La Migración de los menores en Marruecos. Reflexiones desde la frontera Sur de Europa», in *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, Madrid, Akal, pp. 115-133, 2005.

2.- Les mineurs vivant dans une ambiance familiale stable, avec des difficultés économiques, qui passent une grande partie de leur temps dans la rue sans en faire leur mode de vie, en représentent 40 %.

3.- Les mineurs vivant dans une ambiance familiale instable, avec une situation économique précaire ou très précaire, en représentent 35 %.

4.- Enfin, les mineurs dits «enfants de la rue », qui font de la rue leur mode de vie et sont séparés de leur noyau familial, représentent 15 % de ce collectif.

Motifs qui poussent ces mineurs à émigrer vers l'Europe

Les principaux motifs tiennent à des raisons politiques et économiques. Dans le cas de l'Espagne et de la France, la motivation est essentiellement économique. En Suisse, au Danemark et en Belgique, la principale motivation est la situation politique du pays d'origine ; c'est pourquoi ils y accèdent par la voie de l'asile. En Espagne, le nombre de demandeurs d'asile est insignifiant.

L'exemple type du mineur qui arrive en Espagne est un jeune déterminé à émigrer et ayant un projet explicite : obtenir ses papiers et travailler. C'est si clair pour la plupart d'entre eux que la poursuite de cet objectif conditionne leur relation avec le système de protection.

Dans le cas de ces mineurs, la décision d'émigrer peut avoir été prise à titre individuel, mais il peut aussi s'agir d'une décision familiale ou sociale. Au niveau individuel, les facteurs déterminants sont souvent des raisons socio-économiques. Au niveau familial, cela répond à la volonté de protéger le mineur ou de chercher une porte de sortie à des conditions de vie précaires, outre les bénéfices qui pourraient en découler pour l'entourage familial (liés à l'argent que le mineur enverra depuis son lieu de destination et à la possibilité d'un regroupement familial).

La plupart des jeunes des principaux pays d'origine de l'émigration vers l'Espagne ont fréquemment vécu une véritable culture de l'«émigration» encouragée par la diffusion du niveau de vie et des modes de vie occidentaux, par les médias et par leurs compatriotes émigrés. A cela s'ajoutent les incitations des mafias spécialisées dans la traite des personnes, qui sont les principales bénéficiaires de cette situation. En raison des problèmes économiques de nombreuses familles, conséquence des transformations structurelles des économies de ces pays, l'émigration d'un fils ou d'une fille devient un projet familial.

Il est à noter qu'en raison du régime de protection des droits des mineurs, les candidats à l'immigration âgés de moins de dix-huit ans ont beaucoup plus de chances de succès et de possibilités de pouvoir rester dans le pays choisi. Cet argument est utilisé par les réseaux de traite de personnes pour capter des «clients». De la même façon, de nombreux migrants ayant dépassé l'âge de la majorité se font passer pour des mineurs afin d'essayer de bénéficier des droits reconnus aux enfants et tenter ainsi d'accéder au territoire.

Voies et stratégies d'entrée

En Europe, d'après le rapport CONRED-I, on distingue deux groupes de pays selon les modalités d'accès au territoire :

Dans le premier groupe (Danemark, Suisse et Belgique), l'accès au pays se fait par le biais d'une demande d'asile. Pour solliciter le statut de réfugié, ils se conforment aux dispositions énoncées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

Dans le second groupe de pays, parmi lesquels se trouveraient l'Espagne et la France, les mineurs accèdent au territoire de manière irrégulière et sans papiers. Une fois découverts, ils sont mis à la disposition de l'administration compétente en matière de protection de l'enfance. L'option de la demande d'asile est très peu utilisée.

On pourrait dire que la majorité des mineurs marocains, groupe prédominant dans notre pays, arrivent seuls. La plupart passent la frontière terrestre de Ceuta et Melilla de manière clandestine, cachés sous un camion, d'autres affrontent la traversée du détroit de Gibraltar en embarquant à bord d'un bateau comme passagers clandestins ou en faisant le trajet dans des chaloupes. Il existe une autre route organisée par des mafias, qui les emmènent en chaloupe jusqu'aux Canaries. Une autre stratégie d'accès est de venir accompagné d'un adulte, membre ou ami de la famille. Les enfants sont ensuite abandonnés à eux-mêmes.

Bien qu'on ne puisse l'affirmer avec certitude, les mineurs roumains, une autre des nationalités prépondérantes, pourraient pénétrer de manière régulière sur le territoire par les postes frontaliers lorsque plus aucun visa ne sera exigible pour entrer dans l'espace Schengen. Des enfants roumains seraient entre les mains de trafiquants et de mafias, comme l'ont démontré certaines opérations policières.

Une grande partie des mineurs utilisent les réseaux transnationaux existant entre leur pays d'origine et l'Espagne, constitués par des proches ou par des amis ou voisins déjà établis en Espagne.

Mineurs en dehors des circuits de protection

Outre les mineurs étrangers non accompagnés qui ont été identifiés, il existe d'autres enfants isolés et en dehors des circuits de protection, dont on ignore le nombre exact.

Ni en Espagne, ni dans le reste de l'Europe, il n'existe de chiffres fiables sur le nombre de mineurs vivant dans la rue.

Le profil d'un « enfant de la rue » est celui d'un garçon (il n'y a que 3 % de filles) âgé de 10 à 17 ans (15 ans en moyenne). 92 % d'entre eux sont originaires du Maroc et 4 % d'Algérie. Il est à noter que plus du tiers sont de Tanger (Maroc). Néanmoins, dans le cas des 50 filles repérées au cours de ces quatre années, la moitié provenaient de pays européens. 20 % de ces mineurs sont analphabètes et sont venus en quête d'un travail, avec toutes les difficultés que cela comporte ; 77 % n'avaient jamais vécu dans la rue dans leur pays.

Le gros de ce collectif est donc formé par des mineurs qui voient leurs attentes déçues et s'échappent par conséquent des centres d'accueil. Dans la rue, ils sombrent dans le cercle vicieux de la délinquance et de la marginalisation, grossissant ainsi la liste des immigrés en situation irrégulière.

Un petit groupe serait formé par des mineurs qui vivaient déjà dans la rue dans leur pays d'origine et pour qui elle reste un mode de vie en Espagne.

Eu égard à ce groupe, des programmes d'**éducation de rue** ont été mis en place à Madrid et à Barcelone pour tenter d'approcher ces mineurs et de les faire accéder au système de protection de l'enfance par le biais d'une éducation non scolaire.

Relation avec le système de protection sociale

Les mineurs ayant un projet migratoire clair se caractérisent par leur détermination à atteindre leur but coûte que coûte, à savoir obtenir les documents nécessaires et trouver du travail. Ils connaissent par conséquent le système espagnol de protection de l'enfance et la législation et en font usage. La poursuite de leurs objectifs migratoires les conduit à se déplacer sur le territoire espagnol, d'un centre à l'autre, en se fondant sur les informations fournies par d'autres mineurs concernant les possibilités d'obtenir plus vite « les papiers ». Selon une étude de l'Ararteko (le médiateur basque) pour le Parlement du Pays basque, réalisée l'an dernier, une grande partie des mineurs qui arrivent dans cette Communauté autonome viendraient de Catalogne et auraient entendu dire qu'il est plus facile d'obtenir les papiers au Pays basque. Certains experts parlent de « couloirs » géographiques : d'Andalousie, de Ceuta ou de Melilla, portes d'entrée, vers la Catalogne. De là, un petit nombre continueraient vers le Pays basque. Il existe aussi une autre route des points d'entrée vers Madrid.

Les fugues des centres d'accueil sont par conséquent très fréquentes. D'après le rapport cité, le séjour moyen de 40 % des mineurs concernés ne dépasserait pas une semaine, mais 40 % y resteraient aussi plus de six mois. Autrement dit, la grande majorité soit reste à peine dans les centres, soit le fait pendant une durée considérable.

La mobilité tient à la volonté des mineurs de régulariser leur situation dans les meilleurs délais. Mais leur sentiment d'urgence se heurte à la réalité de la situation administrative et professionnelle et rend difficile tout véritable itinéraire d'insertion. C'est pourquoi ils refusent la scolarisation, mais accueillent avec plaisir la réalisation de cours de formation professionnelle.

Le choc entre leurs attentes et la réalité provoque parfois de grandes frustrations et des conflits personnels. Cette situation est encore plus difficile à vivre lorsque la famille s'attend à ce que l'enfant subvienne à ses besoins par des envois d'argent.

Etant donné que ces mineurs ont derrière eux tout un vécu et un mode de vie qui les a fait mûrir plus vite, ils ont beaucoup de difficultés à accepter et à s'adapter à un système de protection qui les traite comme des mineurs et non pas en adultes.

Un autre groupe serait formé par les mineurs plus jeunes ou n'ayant pas de projet défini. Les fugues des centres et les perturbations psychosociales provoquées par l'expérience migratoire rendent très difficile l'intervention sociale des services de protection et augmentent considérablement le risque de voir ces enfants tomber dans des circuits de marginalisation.

4.- CADRE LÉGISLATIF

Les mineurs étrangers non accompagnés bénéficient d'une protection juridique en Espagne ainsi que des droits reconnus par la Convention relative aux droits de l'enfant, qui a été ratifiée par l'Espagne. Ils bénéficient en outre de tous les droits reconnus par la réglementation nationale et par celles des Communautés autonomes en matière de protection de l'enfance et de droits des étrangers².

Concernant la reconnaissance des droits, il n'est procédé à aucune discrimination entre les enfants autochtones et étrangers, que ces derniers soient en règle ou en situation irrégulière.

Toutes les interventions concernant des mineurs doivent, conformément à l'article 12 de la loi n° 1/1996, relative à la protection juridique des mineurs, et à l'article 92 du règlement portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers, être guidées par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ces mineurs entrent donc à la fois dans le champ d'application de la réglementation relative à la protection de l'enfance et dans celui des lois relatives à la gestion et au contrôle des flux migratoires, ainsi qu'aux droits des étrangers. Les principaux instruments en vigueur sont les suivants :

Législation en matière de protection de l'enfance

- Loi n° 1/1996, du 15 janvier 1996, relative à la protection juridique des mineurs, portant modification partielle du Code civil et de la Loi de procédure civile.

Législation en matière de droits des étrangers

- Loi organique n° 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne, modifiée par la loi organique n° 8/2000.
- Décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

² Loi n° 1/1996, du 15 janvier 1996, relative à la protection juridique des mineurs, portant modification partielle du Code civil et de la Loi de procédure civile ; loi organique n° 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne, modifiée par la loi organique n° 8/2000 ; décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

Législation en matière d'asile

- Loi n° 9/1994, du 19 mai 1994.
- Règlement d'exécution, approuvé par le décret royal n° 203 du 10 février 1995.

Législation des Communautés autonomes en matière de protection de l'enfance.

4.- CADRE POLITIQUE

La prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés mobilise différents intervenants : l'administration nationale, celles des Communautés autonomes, le ministère public et d'autres acteurs comme les ONG, les municipalités, etc.

En Espagne, conformément à la répartition constitutionnelle des compétences et à celles assumées par les Communautés autonomes dans leurs Statuts respectifs, c'est à ces dernières qu'est attribuée la compétence en matière de protection de l'enfance. La politique relative aux étrangers et dans le domaine des affaires étrangères relève cependant de l'Etat.

Le ministère public a pour sa part mission de veiller à ce que les intérêts et les droits du mineur soient respectés pendant toute la durée du processus.

La nécessité de coordonner les interventions entre toutes les administrations et les organismes privés concernés a conduit le ministère du Travail et des Affaires sociales à créer un groupe de travail chargé d'analyser et d'aborder ce problème dans le cadre d'un Observatoire de l'enfance créé antérieurement.

Les travaux de ce groupe ont débouché sur l'élaboration d'un **Protocole de coordination institutionnelle pour les interventions concernant des mineurs étrangers non accompagnés**, dans lequel sont précisées les mesures à mettre en œuvre par chacun des organismes responsables.

Les plans d'action de l'Etat espagnol et des Communautés autonomes axés sur l'enfance et sur l'intégration sociale des immigrés prévoient aussi, dans la planification et l'exécution des politiques, des mesures et programmes ciblés sur ce groupe.

Dans le cadre de l'administration générale de l'Etat, le secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration a défini deux orientations stratégiques prioritaires :

- Soutien financier des programmes de prise en charge mis en œuvre par les Communautés autonomes et par des ONG.
- Réalisation d'un travail conjoint avec les pays d'origine de ces mineurs.

Concernant les interventions menées à bien dans les pays d'origine, de nombreux projets impulsés et financés par l'administration générale de l'Etat espagnol, par les Communautés autonomes ou par des organismes locaux ont pour bénéficiaires des enfants défavorisés et, dans certains cas, des mineurs étrangers renvoyés dans leur pays.

5.- PRISE EN CHARGE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS EN ESPAGNE

1^{ère} phase : Repérage et enquête

Une fois en territoire espagnol, le mineur est généralement repéré par les corps et les forces de sécurité de l'Etat. Le nombre de cas détectés par des particuliers, des autorités judiciaires, des membres d'ONG, etc., est minime. Parfois, c'est le mineur lui-même qui va trouver le service de protection de la Communauté autonome compétente ou la police.

Il existe au sein des corps et des forces de sécurité de l'Etat un groupe spécialisé dans le travail avec les mineurs, dénommé GRUME. Au sein de la police municipale, les agents tuteurs ont aussi cette spécialisation.

Lorsqu'un mineur non accompagné est repéré par les forces et les corps de sécurité de l'Etat, son cas est porté à la connaissance du ministère public afin qu'il en prenne acte et donne des ordres précis pour qu'il reçoive l'assistance voulue des services de protection de l'enfance. Il autorise, en cas de doute, la réalisation des examens médicaux qui permettront de déterminer son âge³.

Des jeunes ayant atteint l'âge de la majorité se disent souvent mineurs afin d'avoir accès aux mécanismes de protection de l'enfance. En Espagne, avant d'autoriser l'accès au système de protection, les services compétents s'efforcent de vérifier que le jeune concerné est bien mineur, conformément à l'Instruction du ministère public n° 2/2001, du 28 juin 2001. Cette procédure vise à éviter tout danger pour les mineurs résidents qui travaillent dans les centres de protection de l'enfance.

En raison des retards qui se produisent parfois dans la réalisation de ces examens, le mineur est parfois accueilli au préalable dans les centres de protection.

La méthode utilisée pour déterminer l'âge est l'examen osseux, consistant à réaliser des radiographies de la main et du poignet. Compte tenu des problèmes de fiabilité inhérents à cet examen, ladite Instruction 2/2001 du ministère public recommande de prendre en compte pour la détermination de l'âge la valeur minimum de la fourchette dans laquelle se situe le mineur après l'examen.

Ces examens sont actuellement réalisés, avec un caractère *prioritaire*, par les services médicaux du réseau des hôpitaux publics du système national de santé, qui disposent d'unités radiologiques d'urgence.

Le résultat des examens est communiqué au ministère public. Une fois la minorité déterminée, le mineur est mis à la disposition des services de protection de l'enfance, comme prescrit par la réglementation relative à la protection juridique du mineur.

³ Art. 35 de la loi organique n° 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne, modifiée par la loi organique n° 8/2000, et art. 92.1 du règlement de la loi organique n° 4/2000, du 11 janvier 2000, concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.

Avant la réalisation de l'examen osseux, ou simultanément, les corps et les forces de sécurité de l'Etat tentent de procéder à l'identification du mineur et inscrivent les renseignements le concernant dans le **Registre des mineurs étrangers non accompagnés**⁴.

Il s'agit d'une tâche difficile, car la plupart des mineurs arrivent sans papiers. De plus, en vue d'éviter un éventuel rapatriement, ils dissimulent fréquemment leur identité et donnent de faux renseignements. Certains s'inscrivent sous différents noms dans plusieurs registres des Communautés autonomes à travers lesquelles ils se déplacent.

En conséquence, les administrations compétentes prennent diverses mesures visant à déterminer l'identité réelle du mineur immigrant et quelle est sa situation personnelle, sociale et familiale.

La décision adoptée en dernière instance concernant son avenir dépend du résultat de ces démarches. Suivant les cas, il est renvoyé dans son pays d'origine ou autorisé à demeurer dans notre pays.

Rapatriement

En vertu de la législation en vigueur, les formalités nécessaires au rapatriement depuis l'Espagne d'un mineur étranger abandonné à lui-même doivent être effectuées par l'administration générale de l'Etat, qui agit par l'intermédiaire des délégations et des sous-délégations du gouvernement. Il incombe au Commissariat général chargé des Etrangers et de la Documentation de réaliser toutes les démarches nécessaires pour connaître l'identité du mineur ainsi que sa situation personnelle et familiale. A cette fin, il s'adresse fondamentalement aux ambassades et consulats pertinents. La procédure habituelle est de les informer de l'arrivée du mineur et de leur demander de faire le nécessaire pour procéder à la vérification de son identité et rechercher sa famille ou, à défaut, les services de protection de l'enfance du pays d'origine qui en auraient eu la responsabilité. Si le pays ne possède pas de représentation diplomatique en Espagne, ces démarches sont canalisées par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération⁵.

Ces démarches étant généralement infructueuses, les seuls renseignements disponibles sont le plus souvent ceux obtenus par les services de protection de l'enfance de la Communauté autonome où le mineur est accueilli. Dans la mesure où ils sont sous tutelle, ces services ont l'obligation de collaborer au processus d'enquête et de fournir toutes les informations dont ils disposent.

Ces renseignements sont essentiellement obtenus par le biais des entretiens, du contact quotidien avec le mineur et des contacts téléphoniques avec sa famille dans le pays d'origine.

⁴ La Direction générale de la police est tenue de procéder à l'enregistrement en vertu de l'article 111 du règlement du 30 décembre 2004 de la loi organique n° 4/2000, du 11 janvier 2000, concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.

⁵ Art.92 du règlement du 30 décembre 2004 de la loi organique n° 4/2000, du 11 janvier 2000, concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.

Dans le cas des jeunes immigrants originaires du Maghreb, on finit le plus souvent par localiser les familles. Mais la situation varie du tout au tout lorsque les mineurs proviennent d'autres régions, comme dans le cas des Subsahariens, où il est difficile, voire impossible, d'établir un contact.

Pour l'heure, il n'existe pas d'autres mécanismes permettant d'obtenir ces informations.

La période d'identification des familles dure de trois à six mois, mais cette durée peut être prorogée. Les services de protection de l'enfance doivent en effet présenter un rapport et formuler une proposition dont il sera tenu compte lors de la prise de décision concernant l'opportunité d'assurer la réunification familiale du mineur ou de l'autoriser à demeurer en Espagne.

Il est à noter que dans la décision de renvoi ou d'autorisation de séjour, les éventuelles mesures de protection spécifiques prises par les services de protection de l'enfance en faveur de l'intéressé n'entrent pas en ligne de compte.

2^{ème} phase : Prise de décision

Une fois les informations réunies, l'administration générale de l'Etat doit prendre une décision concernant l'opportunité de renvoyer le mineur dans son pays d'origine ou de l'autoriser à demeurer dans notre pays.

La décision doit être motivée et l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale, conformément à la réglementation en vigueur relative aux étrangers. En conséquence, dans chaque cas, le rapatriement ne sera décidé que si les conditions sont réunies pour permettre la réunification familiale effective du mineur, ou une mise sous tutelle adaptée par les services de protection de l'enfance du pays d'origine (art. 92.4. du décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers).

L'approbation du nouveau règlement⁶ et l'adoption de l'Instruction 6/2004, du 26 novembre 2004, relative au traitement juridique des mineurs étrangers non accompagnés ont créé une nouvelle donne. L'opportunité de l'application du principe de la réunification familiale, reconnu dans l'ordre juridique espagnol aux mineurs étrangers non accompagnés, n'est plus évaluée de la même façon. A la lumière des nouvelles dispositions réglementaires, la réunification familiale n'est plus un objectif absolu. La prise en compte d'une série d'autres facteurs dans la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant peut faire pencher la balance en faveur de sa permanence dans notre pays.

Ces nouvelles dispositions prescrivent en outre que la décision ne peut être prise qu'après avoir entendu le mineur et après présentation d'un rapport des services de protection de l'enfance.

⁶ Décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

Elles prévoient aussi la mise en place d'un système de contrôle, consistant à demander au Bureau du procureur chargé des mineurs de donner des informations sur toute action relative aux procédures de rapatriement⁷.

Pour qu'une décision de rapatriement soit appropriée, il convient d'effectuer une évaluation au cas par cas de la situation personnelle et familiale de chaque mineur, non seulement dans le pays d'origine, mais aussi dans le pays d'accueil. Ainsi, la participation des intéressés au processus d'insertion, leur projet de vie et les possibilités qu'ils auraient de le réaliser en Espagne, de s'intégrer dans la société et de retrouver une vie normale sont autant de facteurs qu'il importe de prendre en compte. A cet égard, il y a lieu de pondérer de manière équilibrée les facteurs potentiels d'exclusion, étant donné l'hétérogénéité du collectif considéré. Certains mineurs, en effet, risquent de se voir marginalisés et de tomber dans la délinquance.

Le problème qui se pose est le manque d'information sur la situation dans le pays d'origine. Aux fins de ces évaluations, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes et de lancer de nouvelles initiatives pour tenter de localiser les familles par le biais d'organismes qui réalisent des interventions dans les pays concernés.

Les rapatriements sont effectués, conformément à la loi relative aux étrangers⁸, par les fonctionnaires du Corps national de police, qui remettent les mineurs aux autorités frontalières du pays vers lequel ils sont renvoyés.

Le nombre de rapatriements effectués est très réduit. En 2004, 111 décisions de rapatriement ont été exécutées (dont 10,51 % de filles). Au premier semestre 2005, seuls onze mineurs ont été renvoyés, mais le pourcentage de filles est passé à 29,03 %.

Tableau 1.- Rapatriements effectués en 2004 et au premier semestre 2005

	Année 2004	Janvier-juin 2005
Total national	111	31

Source : Rapport statistique sur les mineurs étrangers non accompagnés
Direction générale de l'Immigration, secrétariat d'Etat à l'Immigration et à l'Emigration

3^{ème} phase : Accès du mineur au système de protection juridique

Lorsque le mineur est mis à la disposition des services de protection de l'enfance, les mécanismes de protection juridique se mettent en place et il est déclaré en situation d'abandon et de mise sous tutelle.

L'abandon est déclaré lorsque les mineurs sont privés de l'assistance morale et matérielle nécessaire en raison d'un défaut de protection, ou bien en raison de l'exercice inapproprié ou de l'impossibilité d'accomplir les devoirs de protection fixés par la loi pour la garde des mineurs.

⁷ Art. 92.4 du décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

⁸ Art. 92.4 du décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

Le concept juridique de l'abandon constitue le pilier sur lequel repose tout le système juridique espagnol de protection de l'enfance.

A partir du moment de la déclaration formelle ou de la reconnaissance *de facto* de la situation d'abandon, l'ordre juridique espagnol prescrit le placement sous tutelle, de manière à ce que le mineur bénéficie d'une protection effective et immédiate assurée par l'organisme public à qui sont attribuées ces compétences dans la Communauté autonome dans laquelle se trouve le mineur. Cet organisme est tenu de prendre soin du mineur, de l'héberger, de le nourrir et de lui assurer une formation intégrale ⁹.

Les garanties et procédures qui président à la déclaration d'abandon sont les mêmes pour un mineur étranger que pour un autochtone.

La pratique de la déclaration d'abandon d'un mineur étranger non accompagné n'est pas appliquée de manière unanime sur le territoire espagnol. Dans certaines régions, une couverture juridique est conférée à la situation d'abandon immédiatement après le repérage d'un mineur isolé. Ailleurs, une protection *de facto* est accordée, mais n'est officialisée qu'après un certain temps, lorsqu'il apparaît probable que l'intéressé restera en Espagne.

Les fugues ne provoquent pas la révocation de la déclaration d'abandon.

Une fois l'abandon déclaré, la tutelle n'est ouverte que si la réunification familiale n'est pas possible ou appropriée pour l'enfant.

La tutelle entraîne, entre autres, les responsabilités suivantes :

- Protéger et défendre les intérêts du mineur.
- Garantir des soins appropriés : alimentation, habillement, hébergement et soins médicaux.
- Garantir que le mineur aura accès à l'éducation et à une formation appropriée.
- Promouvoir son insertion sociale.
- Lui fournir une assistance juridique ou un service d'interprétation toutes les fois que nécessaire.
- Faciliter la participation du mineur à toutes les décisions le concernant.
- Le représenter légalement.

La tutelle est assumée par les services de protection de l'enfance de la Communauté autonome où se trouve le mineur.

En vertu du système juridique espagnol, la tutelle implique la garde, qui fait référence à l'exercice effectif de la protection. La *garde* peut être déléguée, mais l'organe tutélaire reste seul titulaire de la charge de la tutelle. Dans notre système de protection de l'enfance, les organes tutélaire déléguent généralement la *garde soit* aux directeurs des établissements, soit à des organisations à but non lucratif, et financent et supervisent leurs actions.

⁹ Art. 172 du Code civil.

L'organisme public continue à assumer la compétence à l'égard du mineur et a le devoir de veiller à ce qu'il soit dûment pris en charge et protégé. Un tuteur est donc désigné.

Les causes de décharge de la tutelle sont énumérées dans la réglementation nationale et dans celles des Communautés autonomes¹⁰. Sont notamment cause de décharge la cessation des circonstances ayant motivé la mesure ou le transfert à un autre organisme de protection. Le rapatriement requiert la décharge de la tutelle.

Obtention des papiers

La loi relative aux étrangers régit à tous effets le séjour des mineurs qui sont sous la tutelle d'une administration publique¹¹.

Elle prévoit la délivrance, en leur qualité de mineurs, de la carte de résident aux mineurs étrangers placés sous tutelle, sur demande de l'organisme tutélaire.

Les effets sont rétroactifs jusqu'au moment où le mineur a été mis à la disposition des services de protection de l'enfance compétents.

Le règlement relatif aux étrangers¹² introduit un critère temporel de neuf mois à compter du moment où le mineur a été mis à la disposition des services compétents de protection de l'enfance. Il est établi que si, dans ce délai, il n'a pas été possible d'évaluer la possibilité d'une réunification familiale, ou si elle ne semble pas appropriée, la carte de résident sera délivrée. Cet effet rétroactif bénéficie au mineur dans des aspects tels que l'acquisition de la nationalité espagnole, et signifie que le mineur peut séjourner légalement dans le pays dès le début de la procédure de tutelle.

La procédure visant à doter le mineur de papiers n'est pas engagée au même moment sur l'ensemble du territoire. Dans certaines circonscriptions territoriales, il est procédé sans délai aux formalités nécessaires, tandis qu'ailleurs on attend jusqu'au moment où la possibilité d'un rapatriement est écartée et où le mineur se montre prêt à s'intégrer par les voies que lui propose l'organisme de tutelle.

L'un des plus grands problèmes de ces mineurs en Espagne est la prolongation excessive de la procédure d'obtention des papiers.

Ce fait a eu des conséquences négatives, particulièrement chez les mineurs qui avaient des âges proches de l'âge de la majorité et l'ont atteint sans avoir obtenu leurs papiers.

¹⁰ Art. 276 et 277 du Code civil.

¹¹ Art.35.4 de la loi organique n° 4/2000, du 13 janvier 2000.

¹² Art. 92.5 du décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

Afin de résoudre ce problème, le règlement de la loi relative aux étrangers¹³ a prévu la délivrance d'une autorisation de séjour temporaire pour circonstances exceptionnelles si l'organisme de tutelle en fait la demande, compte tenu de la participation du mineur aux actions de formation réalisées pour permettre son intégration sociale.

Cependant, les mineurs âgés de plus de 16 ans qui souhaitent travailler ne peuvent pas le faire s'ils n'ont pas de papiers.

La carte de séjour délivrée aux mineurs sous tutelle est périmée si le service de protection de l'enfance cesse ses fonctions tutélaires.

Si le mineur se soustrait à la garde de la Communauté autonome pendant le traitement de son dossier, la demande est automatiquement rejetée.

Les mineurs étrangers placés sous la tutelle des administrations publiques espagnoles peuvent acquérir la nationalité espagnole après deux ans de tutelle, suivis d'une année de résidence légale sans interruption dans le temps¹⁴.

En ce qui concerne le permis de travail, les mineurs âgés de plus de 16 ans qui souhaitent travailler doivent présenter une demande et l'offre de travail devant la commission de tutelle. Celle-ci étudie le dossier et, si elle le juge bon, le transmet au ministère du Travail.

Le règlement d'exécution de la loi relative aux étrangers¹⁵ prévoit la délivrance d'un permis de séjour (non assorti d'un permis de travail) aux mineurs étrangers sous tutelle, tant qu'ils se trouvent dans cette situation, pour qu'ils puissent réaliser toute activité favorisant leur intégration sociale proposée par l'organisme tutélaire.

Le permis de travail n'est pas périmé lorsque la tutelle légale cesse.

4^{ème} phase : Intervention sociale

En Espagne, les mineurs étrangers non accompagnés disposent des mêmes services et programmes que les autres mineurs en situation d'abandon. Les dossiers sont traités au cas par cas, de manière individualisée.

Comme indiqué précédemment, la grande mobilité de ces mineurs pose un problème à l'organisme tutélaire qui s'efforce de réussir leur intégration. Il s'agit en effet d'un collectif présentant un fort pourcentage de fugues des centres d'accueil. Il est donc très difficile de réaliser un programme d'intervention intégral.

Une partie des mineurs ne passent que par le centre de premier accueil. Ensuite, ils ne sont que quelques-uns à aller dans un centre de séjour de longue durée.

¹³ Art.92.5 du décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

¹⁴ Art 22.2 du Code civil.

¹⁵ Art. 68 du règlement de la loi organique n° 4/2000, du 11 janvier 2000, concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant exécution de la loi n° 4/2000 relative aux étrangers.

L'arrivée en Espagne de mineurs étrangers est un phénomène nouveau qui prend des proportions inattendues.

Cette situation pose un défi aux administrations espagnoles compétentes en la matière. L'urgence et la nécessité de l'intervention ont compliqué la planification des ressources nécessaires. Etant donné le manque d'expérience dans ce domaine, il a fallu opérer un changement d'approche et introduire des modifications dans les réseaux de ressources pour s'adapter aux nouveaux besoins, en tenant compte des enseignements acquis au fur et à mesure et du profil changeant des mineurs.

De plus, il n'existe pas en Espagne un modèle unique d'intervention sociale, mais plusieurs, en raison de la décentralisation territoriale des compétences dans ce domaine. Cette décentralisation a permis la réalisation d'interventions et la mise en place des ressources les plus appropriées au regard des caractéristiques des mineurs qui arrivent dans chaque zone géographique et des particularités physiques, sociales, économiques et culturelles du territoire.

Elle est cependant aussi à l'origine de problèmes importants et entraîne parfois des dysfonctionnements. La grande mobilité géographique des mineurs complique encore les choses. A cet égard, il faut citer la difficulté d'établir des critères communs pour aborder ce phénomène migratoire. Cela empêche une répartition équilibrée entre les différentes Communautés autonomes, d'où une sursaturation dans certaines d'entre elles. Par conséquent, la prise en charge n'est pas toujours optimale. Cette situation a fait apparaître la nécessité de mettre en place une coordination renforcée entre les divers intervenants publics et privés.

Suivant leur projet, les mineurs se rendront dans une zone déterminée pour un court séjour ou dans l'optique d'y demeurer. Cela a une incidence considérable sur les modèles et les ressources créés ainsi que sur le volume des arrivées.

Généralement, chaque Communauté autonome élabore un *Protocole d'action pour tous les centres*.

Globalement, en Espagne, on peut distinguer trois phases dans les modèles d'intervention ciblés sur les mineurs étrangers non accompagnés : une phase d'accueil, une phase d'accueil de longue durée et une phase d'autonomie. Dans chacune de ces phases, des programmes d'action sont mis en œuvre dans des domaines comme l'apprentissage de la langue, la santé, l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi et l'insertion sociale.

1. La phase d'accueil

Les centres d'accueil ont un caractère temporaire et répondent à des critères d'urgence. Le séjour dure de deux à trois mois.

Le type de centre diffère d'un territoire à l'autre. Il peut s'agir d'établissements publics ou de centres gérés par des entités privées, après la signature d'une convention avec l'administration compétente.

Dans un premier temps, les structures utilisées étaient des ressources générales, à caractère mixte, où les mineurs étrangers non accompagnés cohabitaient avec des mineurs espagnols en situation d'abandon. Peu à peu, cependant, dans plusieurs collectivités territoriales, la préférence a été donnée au recours à des ressources spécifiques. Cette approche a été jugée plus adaptée car les établissements à caractère mixte n'étaient pas en mesure de répondre aux besoins, faute de personnel approprié. Ils avaient en outre du mal à mettre en œuvre des programmes spécifiques, par exemple démarrer l'apprentissage de la langue et inculquer des notions essentielles sur les plans culturel et social, ou en matière de cohabitation. Des ressources générales sont toutefois utilisées dans certaines Communautés autonomes, suivant le nombre de mineurs, le réseau de ressources disponible et sa capacité. Dans le cas des filles, les structures utilisées sont toujours des ressources générales, étant donné leur faible incidence.

L'expérience accumulée a mis en évidence l'intérêt d'utiliser des ressources spécifiques dans la phase d'accueil, car cela permet d'apporter une réponse mieux adaptée aux besoins de ces mineurs, sous réserve que les interventions aient été dûment planifiées. À cet égard, chaque centre dispose de son propre règlement interne et associe les jeunes à la conception de projets éducatifs individualisés.

Dans cette phase d'accueil, l'objectif est de préparer le mineur à s'intégrer dans la société d'accueil. Ceci acquis, il doit être dérivé sans délai sur les ressources générales.

Dans cette préparation, les domaines d'intervention prioritaires sont les suivants :

- Apprentissage de la langue du pays d'accueil
- Apprentissage d'aspects essentiels de sa culture
- Apprentissage de la cohabitation

La figure du médiateur culturel est généralement toujours présente dans ces établissements, qu'ils soient spécifiques ou généraux. L'expérience montre qu'il s'agit d'un professionnel indispensable pour faire découvrir au mineur les règles essentielles de la société d'accueil et l'aider à les comprendre, ainsi que pour doter le personnel d'outils culturels fondamentaux pour commencer l'intervention auprès du mineur et éviter la conflictivité dans les centres.

À partir des entretiens psychosociaux, un plan individualisé d'intervention est élaboré avec le mineur en prévoyant, le cas échéant, sa dérivation sur une autre structure plus stable et appropriée.

2. Phase d'accueil de longue durée en résidence

Les mineurs dérivés sur les structures utilisées dans cette phase ont montré au préalable une certaine disposition à se stabiliser.

À ce stade, on commence donc à mettre en œuvre une série de mesures axées sur l'acquisition des outils cognitifs, sociaux et professionnels qui leur permettront de devenir autonomes en toute normalité. Les interventions s'inscrivent dans un projet de vie à long terme.

Pour atteindre les objectifs de cette phase d'intervention, **l'accueil en résidence** a été privilégié en Espagne plutôt que **l'accueil familial**, en raison des difficultés rencontrées pour trouver des familles d'accueil.

Les principaux obstacles rencontrés sont les suivants :

- Age supérieur à 14 ans dans la majorité des cas
- Méconnaissance de la langue
- Différences culturelles
- Préjugés sociaux qui font que ces mineurs sont considérés comme des enfants à problèmes

Malgré tout, certaines Communautés autonomes ont mis en œuvre ou financé des projets dans lesquels les mineurs ont été intégrés à des familles de même origine culturelle ou à des familles autochtones particulièrement réceptives et formées aux relations interculturelles.

En ce qui concerne l'accueil en résidence, un réseau de ressources diversifiées a été établi. Cette diversification s'imposait au regard des volumes concernés et de la variété des expériences et des profils des mineurs qui entrent dans les différents territoires. Certaines Communautés autonomes qui utilisaient des ressources générales ont ainsi fini par privilégier, dans cette phase également, le recours aux ressources spécifiques, tandis que d'autres ont préféré s'en tenir aux ressources générales.

D'une manière générale, il semble plus efficace à ce stade d'utiliser des ressources générales, mixtes et normalisées. En effet, une fois acquises les connaissances et les aptitudes essentielles pour pouvoir s'en sortir dans notre pays, ces jeunes voient leur intégration favorisée par la cohabitation avec des mineurs autochtones. L'insertion dans des établissements spécialisés provoque en revanche la ségrégation des collectifs.

En ce qui concerne la dimension des centres, bien que quelques grands établissements continuent d'être utilisés dans certaines régions, cette formule a été remplacée par la création de petites structures, et surtout de ressources plus semblables à un foyer, comme les unités de cohabitation ou les foyers fonctionnels (de huit à dix places). La gestion de ces structures peut être publique ou privée.

Les mineurs participent aux travaux de nettoyage des centres.

Certaines Communautés autonomes ont mis en place des programmes de séjour en pension à l'intention de jeunes ayant montré des problèmes d'adaptation particuliers dans les centres, combinés avec la participation à diverses activités dans un centre de jour, où ils trouvent une orientation et une formation professionnelle.

Dans toutes les Communautés autonomes, l'intervention sociale auprès de ces jeunes se fait selon une approche intégrale, illustrée par les plans individualisés d'intervention. Sont prévues une série d'actions relatives au moins aux domaines suivants :

- Langue et culture
- Santé

- Education / Formation professionnelle
- Insertion professionnelle

Les efforts déployés pour accueillir ces mineurs se sont heurtés à de nombreux obstacles et des problèmes continuent de se poser, empêchant une prise en charge appropriée. Nous les exposons brièvement ci-après :

- L'imprévisibilité et le volume des arrivées provoquent parfois une saturation des réseaux de ressources de protection sociale dans certaines parties du territoire. Les interventions se font alors en fonction de l'urgence et des capacités d'accueil. Certains mineurs sont dérivés sur des structures qui ne répondent pas à leurs besoins.
- Les fréquentes fugues empêchent la réalisation de tout type de projet.
- S'agissant d'un phénomène d'apparition récente, les caractéristiques de ces mineurs et les problèmes qui leur sont associés sont encore mal connus.
- Un grand nombre des mineurs qui sont accueillis dans les centres résidentiels ne sont pas loin d'atteindre l'âge de la majorité. On ne dispose donc que de peu de temps pour mettre en pratique un plan de développement individualisé.
- L'absence de projet migratoire et éducatif chez les plus jeunes fait obstacle à l'adhésion aux programmes.
- Ces mineurs éprouvent des difficultés à se soumettre à des situations de contrôle et à des contextes protectionnistes.
- Dans certains établissements, l'importante rotation du personnel complique encore le travail avec ces mineurs.
- On constate parfois une insuffisante formation spécialisée chez certains éducateurs et membres du personnel chargés de s'occuper d'eux.
- Certains mineurs présentent des troubles du comportement et des problèmes de consommation de substances toxiques. Ces jeunes devraient être incorporés à des programmes spécifiques de santé mentale et de désintoxication, pour lesquels on ne dispose pas encore de suffisamment de ressources.

3. Phase d'autonomie

Pendant cette phase, le jeune est préparé pour réaliser la **transition vers une vie autonome**. Une fois la majorité atteinte, il bénéficie d'un programme spécifique d'appui à l'émancipation.

L'objectif est d'arriver à rendre le mineur autonome, de manière à ce qu'il soit capable de vivre de manière indépendante en toute normalité.

Afin de le soutenir dans cette étape, l'accent est de plus en plus mis sur l'établissement et le développement de ressources adaptées, comme les hébergements de transition, qui font office de passerelle entre la vie dans un foyer protégé et la vie totalement indépendante. Pendant cette période, les actions visant à réussir une bonne insertion dans la collectivité sont renforcées. Le but recherché est principalement l'acquisition des aptitudes essentielles suivantes :

- Habitudes d'autoprise en charge
- Adaptation aux règles de la vie collective au sein de l'hébergement et avec le voisinage
- Aptitudes nécessaires pour bénéficier de ressources communautaires
- Apprentissage de la recherche et de l'entretien d'un logement
- Aptitudes professionnelles
- Recherche et maintien d'un emploi

Les jeunes apprécient énormément ces ressources et programmes, car ils répondent parfaitement à leurs attentes.

Une fois la majorité atteinte, certains des anciens pupilles ont besoin d'un appui pour pouvoir s'émanciper avec succès, soit parce qu'ils ne disposent pas des ressources suffisantes pour ce faire, soit parce qu'ils ont besoin des conseils et de l'aide de professionnels. Les plans ou programmes pour la vie adulte qui ont été mis en pratique prévoient ainsi des mesures d'appui d'intensité variable qui s'ajustent à tout moment aux besoins du jeune, jusqu'à leur suppression définitive.

Un exemple de programme d'appui d'intensité maximale est l'établissement d'un réseau de logements dans lesquels ils peuvent demeurer un certain temps après la fin de la tutelle.

Ces interventions en matière d'hébergement sont assorties du suivi et de l'appui des éducateurs, qui donnent des orientations dans les différents domaines de la vie, ainsi que pour la réalisation de cours de formation professionnelle, la recherche d'emploi ou de travail, et les tâches de la vie quotidienne.

Parmi les programmes d'appui de moindre intensité, citons celui d'aide à la recherche d'un logement partagé ou d'autres formules d'hébergement, ainsi que le programme de médiation en matière de location.

Enfin, lorsque le jeune vit de manière indépendante, il peut s'appuyer sur des ressources de jour, qui pourront lui fournir diverses mesures individuelles destinées à favoriser sa pleine insertion professionnelle et sociale.

ASSISTANCE MÉDICALE

Le droit des mineurs étrangers non accompagnés à bénéficier d'une assistance médicale est reconnu par la réglementation en vigueur en matière de protection de l'enfance et des droits des étrangers.

Les mineurs ne sont pas tenus, comme les adultes, de justifier de l'inscription sur les registres municipaux.

A leur arrivée sur le territoire espagnol, ils reçoivent une assistance médicale si nécessaire (cas le plus fréquent). Une fois dans le centre d'accueil, ils sont soumis à un examen médical.

Pendant leur séjour, ils peuvent utiliser les ressources publiques sanitaires sur un pied d'égalité avec les mineurs autochtones.

Les mineurs présentant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie sont dérivés sur les ressources générales. Des conventions sont cependant parfois passées avec des organismes privés en vue de la mise en œuvre de programmes au sein du privé.

ÉDUCATION

Le droit à l'éducation, reconnu par la réglementation nationale en matière de protection de l'enfance et des droits des étrangers, implique l'accès gratuit au système public d'enseignement, obligatoire pour tous les enfants de 6 à 16 ans, ainsi qu'au système de bourses et d'aides.

Les principaux problèmes posés par la scolarisation de ces mineurs sont les suivants :

- Incorporation tardive tout au long de l'année scolaire
- Faible niveau d'études
- Méconnaissance de la langue
- Motivation insuffisante

Une fois intégrés dans le système éducatif général, ils peuvent recevoir les soutiens compensatoires (cours d'apprentissage de la langue et de soutien, fournitures scolaires, appui psychopédagogique) dont bénéficient les autres élèves étrangers.

FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle constitue une option idéale pour la plupart de ces mineurs étant donné que l'âge moyen de ceux arrivés en Espagne se situe autour de 16 ans, que leur niveau de qualification est très faible et qu'ils ont un projet très clair, à savoir régulariser leur situation et trouver du travail.

Les programmes dits de « garantie sociale », destinés aux jeunes qui n'ont pas réussi à terminer avec succès l'enseignement obligatoire, leur permettent de réaliser des stages en entreprise. Pour y accéder, ils doivent être titulaires du numéro d'identification d'étrangers (NIE).

Afin d'augmenter et diversifier l'offre de formation et de la rendre accessible aux mineurs qui ne sont pas encore en possession de leur NIE, indispensable pour accéder aux programmes précités, les Communautés autonomes ont mis en place des

programmes de formation et d'insertion professionnelle qui sont assurés par des organismes publics et privés et utilisent des ressources mixtes ou spécialisées.

Les centres de jour sont des ressources de type général qui ont été conçues dans cette optique. Les jeunes y trouvent orientation et conseil et peuvent y suivre des cours dans le cadre d'ateliers professionnels.

Les mineurs qui se trouvent dans la tranche d'âge des 16-18 ans et désirent travailler doivent présenter leur demande et une offre de travail à la Commission de tutelle, puis se présenter au ministère du Travail.

LOISIRS ET TEMPS LIBRE

Afin de favoriser leur intégration sociale, les éducateurs encouragent les mineurs à profiter de leur temps libre pour réaliser des activités de loisirs dans les équipements collectifs du secteur. Ils ont cependant du mal à avoir des relations avec d'autres enfants ou jeunes autochtones.

CONCLUSIONS

L'immigration de mineurs non accompagnés en Espagne n'est qu'une manifestation des transformations enregistrées par les processus migratoires ces dernières années.

L'arrivée de flux d'immigrants mineurs dans notre pays a commencé à se faire sentir à partir de la seconde moitié des années 90. Depuis lors, ces flux n'ont fait que croître, en volume et en intensité. A l'heure actuelle, l'Espagne est l'un des pays qui accueille le plus grand nombre de ces mineurs, principalement parce qu'elle constitue la frontière sud de l'Union européenne.

La plus grande partie d'entre eux arrivent d'Afrique, fondamentalement du Maroc. Ils viennent grossir les flux migratoires du Sud vers le Nord : du Maroc en Espagne, ou des pays subsahariens au Maroc et, de là, en Espagne.

Bien qu'il s'agisse d'un collectif hétérogène, le profil type du mineur qui arrive en Espagne est celui d'un garçon âgé de 15 à 17 ans, qui souhaite régulariser sa situation administrative et travailler. Ce profil est celui d'un adolescent ayant intériorisé une véritable culture de l'émigration dans son pays d'origine.

Il est significatif que la logique migratoire d'une partie de ces jeunes ne semble pas tenir à des problèmes économiques pressants dans le pays d'origine. Leur motivation serait essentiellement d'ordre psychologique, au sens où ils surestiment les possibilités offertes par l'émigration, considérée comme la seule chance de s'ouvrir de nouveaux horizons. C'est une vision partagée par de nombreux jeunes. Entrent ensuite en ligne de compte les critères et les appréciations des membres de la communauté. Le projet est souvent appuyé par les familles, qui axent leurs stratégies de survie autour de

l'émigration du fils. Pour certaines, l'émigration constitue même une alternative à la scolarisation des enfants comme vecteur d'ascension sociale.

On pourrait dire que le phénomène de la migration de ces mineurs s'inscrit, en tant que processus migratoire, dans la logique des processus d'articulation économique plus larges qui relient les régions les unes aux autres. Il est nourri, selon toute apparence, par les réseaux de proches ou de pairs, qui contribuent à perpétuer la culture de l'émigration.

C'est dans ce contexte plus large qu'il faut analyser cette problématique et que doivent naître les réponses si l'on veut pouvoir apporter des solutions à long terme. Pour l'aborder, il faudrait éviter toute dépendance des pays d'origine par rapport à ceux d'accueil, et donc rejeter une stratégie de développement axée sur l'émigration. Il faut au contraire impulser des stratégies de développement durable qui éviteront la perte du potentiel et des capacités de tous ces jeunes pour le développement de leur pays.

Il s'agit, par conséquent, d'une question complexe qui exige un traitement bilatéral, certes, mais aussi multilatéral.

Concernant la situation juridique de ces mineurs en Espagne, ils bénéficient dès leur entrée sur le territoire des mécanismes de protection applicables aux enfants, dans les mêmes conditions que les mineurs espagnols.

Une contradiction a cependant été mise en évidence entre le caractère protecteur du système et les objectifs d'émancipation et d'insertion professionnelle d'une grande partie d'entre eux. Cela crée des difficultés dans la mise en œuvre des processus d'intervention, comme l'illustrent les fugues incessantes.

Face à cette réalité, il a été jugé utile de mettre en place des ressources et des programmes plus conformes aux caractéristiques et aux besoins de ces mineurs.

Compte tenu de cette situation et de l'inexpérience des systèmes de protection de l'enfance établis en Espagne en matière de prise en charge de ce collectif, il a été décidé de diversifier les ressources, notamment en développant les programmes qui visent à permettre l'accès à l'autonomie, tout en appliquant des interventions intégrales.

La principale conclusion que l'on peut tirer de l'intervention sociale dans ce domaine est la nécessité d'ouvrir les systèmes de protection à la diversité culturelle qui existe déjà dans la société espagnole. En raison de toutes ces évolutions, il a fallu établir un réseau de ressources diversifiées, flexibiliser les circuits de dérivation et mettre en place des mécanismes afin d'incorporer aux services de protection des médiateurs et des éducateurs des pays d'origine. Il a aussi fallu répondre aux besoins de formation spécifique des professionnels dans un domaine jusqu'alors inconnu. Tout ceci a dû être mis en place en très peu de temps compte tenu de l'urgence de la situation, qui imposait une réaction rapide.

Par ailleurs, la décentralisation de notre système de protection a mis en relief la nécessité de développer la coordination entre les différentes administrations et entités qui interviennent dans le processus, en vue de pouvoir agir de manière cohérente et efficace.

Enfin, il convient de souligner que la prise en charge de ces mineurs exige une étude au cas par cas. L'examen du dossier permet de connaître les principaux éléments sur lesquels sera fondée la décision relative à l'opportunité d'un rapatriement ou de la permanence dans le pays d'accueil. Lors de ce processus de prise de décision, il importe d'apprécier objectivement la situation familiale et sociale du mineur dans son pays d'origine, mais aussi les possibilités réelles d'avenir que peut lui offrir notre pays, en prenant en considération son intérêt supérieur.

Le contraste entre les attentes de ces mineurs et la réalité à laquelle ils sont confrontés corrobore cette conclusion et interpelle les gouvernements. Ils doivent de toute urgence assumer leur devoir de mettre en place les mécanismes appropriés en vue de disposer des renseignements nécessaires concernant ces jeunes. A cet égard, il est fondamental d'établir des dispositifs qui permettront de localiser les familles et d'évaluer la situation dans le pays d'origine.

ANNEXES

ANNEXE I.- BIBLIOGRAPHIE

- E. Aja, *Informe sobre la situació dels menors immigrants del carrer a Barcelona*, Barcelone, Institut d'Infancia i Món Urbà, 2001
- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Déclaration de bonnes pratiques pour les enfants séparés en Europe*, Save the Children/HCR, 2004
www.savethechildren.net
- Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), *Guide des politiques et procédures de prise en charge des mineurs isolés et demandeurs d'asile*, 1997
www.unhcr.ch
- E. Arce Jiménez, «Menores extranjeros», in *Revista de Extranjería*, n° 4
www.reicaz.es/extranjeria/menu/default.htm
- B. Campuzano Díaz, «Los menores extranjeros no acompañados: el derecho a la realidad», in *Congreso sobre Inmigración en España*, Gérone, 2004
www.udg.es/congres
- M. Capdevila et M. Ferrer, *Els menors estrangers indocumentats no acompanyats (NEINA), 1998-2001*, Barcelone, Centres de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2003
- Defensor del Pueblo de España, «Menores extranjeros no acompañados», in *Informe a las Cortes Generales 2004*, Defensor del Pueblo (médiateur), Madrid, 2005
www.defensordelpueblo.es

- Defensor del Pueblo de España, «Menores extranjeros no acompañados», in *Informe a las Cortes Generales 2003*, Defensor del Pueblo (médiateur), Madrid, 2004
www.defensordelpueblo.es
- Defensor del Pueblo de España, «Menores extranjeros no acompañados», in *Informe a las Cortes Generales 2002*, Defensor del Pueblo (médiateur), Madrid, 2003
www.defensordelpueblo.es
- Defensor del Menor de Andalucía, *Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los centros de protección de menores*, 2003
www.defensor-and.es/informes/ie_menores_inmigrantes.htm
- Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid, «La integración de los menores de origen extranjero en la Comunidad de Madrid. Necesidades, derechos y actuaciones», in *Estudios e Investigaciones*, 2002
www.dmenor_mad.es/pdf2002
- Euskadi Ararteko, «Situación de los Extranjeros no Acompañados en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Informe extraordinario al Parlamento Vasco*, 2005
www.ararteko.net
- Federación SOS-Racismo, *Menores en las fronteras. De los retornos efectuados sin garantías a menores marroquíes y de los malos tratos sufridos*, 2004
www.udg.es/congres
- M. V. Gutiérrez Díaz, «El menor extranjero», in *Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal I*, pp. 379-393, 2001
- M. Jiménez Álvarez, *Análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes no acompañados en Andalucía*, Tanger, Colectivo Al Jaima, 2003
- M. Jiménez Álvarez, *Buscarse la vida: análisis transnacional de los procesos migratorios de los menores marroquíes en Andalucía*, Madrid, Fundación Santa María, 2003
- J. Lacomba, *Migraciones y desarrollo en Marruecos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, Catarata, 2004
- M. A. Palma del Teso, «La protección de menores por las administraciones públicas», in *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 2, 2004
- Plataforma Ciudadana de Defensa de los Menores Inmigrantes Desamparados, *Informe de situación*, 2000
- Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Informe sobre la situación de los menores de origen extranjero en la Comunidad de Madrid*, Madrid, 2003
- Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Propuestas para una estrategia de protección social a la Infancia*, Madrid, 2004

- Ramírez Fernández et M. Jiménez Álvarez (coord.), *Las otras migraciones: la emigración de menores marroquíes no acompañados a España*, Madrid, Akal, 2005
- Sindic de Greuges de Catalunya, *Informe al Parlament de Catalunya*, 2004
www.sindicgreugescat.org
- Sindic de Greuges de Catalunya, *Informe extraordinari del Sindic de Greuges al Parlament de Catalunya sobre els centres d'acolliment per a infants i adolescents desamparats de Catalunya*, 1999
www.sindicgreugescat.org
- Red Estatal de entidades de Apoyo a Menores no Acompañados, *Conclusiones de la III Jornadas de la Red Estatal de Entidades de Apoyo a Menores Extranjeros no Acompañados*, 2003
- A. Ruiz Legazpi, «Los problemas jurídicos de la repatriación y expulsión de los menores extranjeros», in *Congreso sobre inmigración en España*, Gérone, 2004
www.udg.es/congres
- Save the Children, «Informe sobre la situación de los menores no acompañados en España», Save the Children, 2004
www.savethechildren.es

ANNEXE II.- RÉGLEMENTATION NATIONALE

- Constitution espagnole du 27 décembre 1978.
- Loi organique n° 1/1996, du 15 janvier 1996, relative à la protection juridique des mineurs, portant modification partielle du Code civil et de la Loi de procédure civile.
- Loi organique n° 5/2000, du 12 janvier 2000, régulatrice de la responsabilité pénale des mineurs.
- Loi n° 5/1984, du 26 mars 1984, modifiée par la loi n° 9/1994, régulatrice du droit d'asile et de la condition de réfugié.
- Loi organique n° 4/2000, du 11 janvier 2000, modifiée par la loi organique n° 8/2000 et par la loi n° 14/2003, concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.
- Loi n° 62/2003, du 30 décembre 2003, relative aux mesures fiscales, administratives et d'ordre social, chap. 3 sur les mesures pour l'application de l'égalité de traitement.
- Loi n° 3/2005, du 18 février 2005, relative à la prise en charge et à la protection de l'enfance et de l'adolescence.
- Décret royal n° 864, du 10 février 2001, portant approbation du règlement d'application de la loi n° 5/1984, régulatrice du droit d'asile et de la condition de réfugié.

- Décret royal n° 2393, du 30 décembre 2004, portant approbation du règlement d'exécution de la loi organique n° 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.
- Instruction 2/2001, du 28 juin 2001, du Bureau du procureur général, relative à l'interprétation de l'article 35 de la loi organique n° 4/2000 concernant les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale.
- Instruction 6/2004, du 26 novembre 2004, du Bureau du procureur général, relative au traitement juridique des mineurs étrangers immigrants non accompagnés.
- Résolution du 11 novembre 1998 des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères relative à des mineurs étrangers, dans laquelle ont été dictées six instructions générales ayant trait au rapatriement de mineurs étrangers en situation d'abandon.