



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 21 novembre 2005  
[... *Conférence 2005/Documents*]

MG-RCONF (2005) 24  
Original: espagnol

**CONFÉRENCE RÉGIONALE SUR**  
**«LES MIGRATIONS DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS :**  
**AGIR DANS L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT»**

Torremolinos, Málaga – Espagne  
27-28 octobre 2005

**Les "projets de vie" pour les mineurs non accompagnés et la  
question de la coopération entre les pays d'origine, de transit  
et de destination**

Mme Carmen Belinchón Sánchez

Directrice Générale de l'enfance et de la famille  
de la Junta d'Andalousie

## 1. Situation actuelle

Si l'arrivée dans la Région autonome d'Andalousie de mineurs étrangers non accompagnés (MENA) est un phénomène qui a pris progressivement de l'ampleur depuis 1995, un fait nouveau s'est produit à partir de la fin d'avril de cette année, à savoir leur arrivée massive dans des petites embarcations, les *pateras*, principalement pendant le week-end, jusqu'à atteindre en juin-juillet une moyenne d'environ 100 mineurs par semaine. Jusqu'à ce jour, l'arrivée de mineurs non accompagnés était effectivement quelque chose d'exceptionnel. Leur entrée en Espagne se faisait normalement par d'autres moyens. Bien que nous ne puissions pas être certains des raisons de ce changement, nous avons toutefois le sentiment que cela tient beaucoup à l'efficacité du Système intégré de surveillance du détroit (SIVE), qui permet la détection de la quasi-totalité des embarcations qui traversent la zone et, par voie de conséquence, le rapatriement de la quasi-totalité des adultes qui utilisent ce moyen.

Au cours des neuf premiers mois de cette année (du 1<sup>ier</sup> janvier au 30 septembre 2005) 1.398 mineurs et présumés mineurs étrangers non accompagnés (MENA), ont été admis dans les centres de protection pour mineurs de la Région autonome d'Andalousie, alors qu'au cours de la même période de 2004 ils étaient 685, ce qui représente 713 admissions supplémentaires et une hausse de 104%. Par ailleurs, ce chiffre dépasse largement le total d'admissions pour l'ensemble de l'année 2004, qui était de 1.035.

Le nombre total de mineurs étrangers non accompagnés accueillis dans ces centres, a été de 1.884 au cours de cette période, ce qui correspond aux 486 mineurs qui se trouvaient dans les centres au 1<sup>ier</sup> janvier 2005, auxquels se sont ajoutés 1.398 nouvelles admissions. En 2004, 938 mineurs étrangers non accompagnés avaient été admis au cours de la même période (261 plus 685), ce qui représente 946 mineurs de plus, soit 99%.

Au cours des quatre premiers mois de l'année (janvier-avril), il y a eu 445 nouvelles admissions (268 pour la même période de 2004), alors qu'au cours des cinq derniers mois (mai-septembre), ce qui tient de toute évidence à l'amélioration des conditions climatologiques, les admissions sont passées à 953 (417 pour la période mai-septembre 2004), c'est-à-dire plus du double, que ce soit pour la première ou la deuxième partie de l'année 2005, par rapport aux périodes correspondantes de 2004.

Par mois, en mai 2005, il y a eu 127 nouvelles admissions (59 en mai 2004) ; juin a connu la plus grosse affluence, avec 299 admissions (63 en juin 2004) ; en juillet, le chiffre a quelque peu baissé, avec 215 admissions (58 en juillet 2004) et, enfin, il n'y a eu que 141 admissions en août, moins de la moitié par rapport au mois de juin et quasiment le même chiffre qu'en août 2004 (137). En septembre, il y a eu 171 nouvelles admissions (100 en septembre 2004). Ainsi, au cours des deux premiers mois de l'été – juin-juillet – il y a eu un total de 514 admissions, alors qu'au cours des deux derniers mois – août-septembre – elles ne se sont élevées qu'à 312, soit 202 de moins.

Cette baisse a commencé à partir de mi-juillet, au moment où a eu lieu la réunion du Groupe de travail permanent Espagne-Maroc sur l'immigration des mineurs à Madrid le 18 juillet, à laquelle a participé le Ministère pour l'égalité et le bien-être social, en représentation de notre Région autonome. Lors de cette réunion, les participants se sont engagés à renforcer le contrôle des frontières et le nombre de patrouilles communes pour éviter que les trafiquants d'êtres humains puissent utiliser

les mineurs comme marchandise, et à construire et faire fonctionner bilatéralement jusqu'à quatre centres de protection pour mineurs au Maroc, la Junta d'Andalousie ayant offert expressément à cet effet un soutien en termes de formation et de ressources humaines.

## 2. Profil des mineurs

Il s'agit de mettre en évidence la situation actuelle afin d'en prendre toute la mesure. La majorité des points exprimés découlent des informations transmises directement par les mineurs aux médiateurs interculturels des centres.

- ? Le premier élément qu'il convient de souligner, comme cela a déjà été dit, est l'arrivée massive de mineurs et de présumés mineurs dans des embarcations qui arrivent sur les côtes méditerranéennes d'Andalousie. Nous insistons sur le fait que ce phénomène s'est manifesté à partir de la fin du printemps de cette année, avec l'arrivée du beau temps.
- ? En second lieu, il convient de signaler la hausse du nombre de personnes qui déclarent être mineures, bien que leur apparence physique indique le contraire. Cela aggrave la situation préexistante en ce qui concerne les éventuels dysfonctionnements dans les centres de protection pour mineurs, qui se retrouvent bien souvent obligés de s'occuper de personnes majeures en plus des mineurs.
- ? Dans le cas des mineurs, il s'agit majoritairement d'adolescents âgés de 14 à 17 ans, en provenance des zones rurales du Royaume du Maroc, peu scolarisés et qui ne connaissent pas notre langue. Beaucoup ont comme langue maternelle le berbère. Il est fréquent que tous les mineurs d'une *patera* proviennent du même village ou de la même ville au Maroc.
- ? Un phénomène nouveau qu'il convient de signaler est l'arrivée d'adolescentes âgées de 14 à 17 ans également, d'origine marocaine, ce qui ne s'était encore jamais produit. Elles sont nombreuses à déclarer être venues pour faire des études.
- ? Beaucoup déclarent avoir été encouragés au départ par les membres de leurs familles, du fait que les adultes rapatriés ou craignant de l'être s'ils prennent le risque perdent l'argent du voyage.
- ? Beaucoup souhaitent rester dans les centres et ne pas poursuivre leur voyage migratoire.
- ? A noter un fait important : nombreux parmi ceux qui arrivent possèdent un téléphone portable et des sommes d'argent importantes – jusqu'à 100 euros, si bien qu'immédiatement après leur arrivée au centre d'accueil – et parfois même avant – les membres de leur famille téléphonent au centre pour savoir s'ils sont bien arrivés.
- ? Il convient également de souligner que très souvent, les membres de leur famille installés en Espagne viennent immédiatement les chercher au centre, ce qui prouve qu'ils attendaient leur arrivée et qu'ils en ont été prévenus.
- ? Enfin, autre point important à noter, il se trouve qu'à quelques exceptions près, l'immense majorité des MENA qui arrivent actuellement sur nos côtes ne sont pas des mineurs qui répondent aux critères de la situation

juridique d'abandon prévue par l'article 172 de notre Code civil. Effectivement, selon leurs propres déclarations, nous sommes face à des mineurs dont les parents ou les membres de leur famille s'occupent bien, aussi bien sur le plan affectif que matériel, selon les conditions socioéconomiques de leur lieu d'origine. En général, il ne s'agit pas de mineurs abandonnés, maltraités ou délaissés. Il s'agit de familles dans le besoin économique et sans perspectives d'avenir encourageantes. Par voie de conséquence, indépendamment du fait qu'en arrivant en Espagne, ils se trouvent sans protection familiale, nous sommes face à des mineurs qui sont en situation que l'on pourrait qualifier « d'abandon recherché ».

### 3. Causes possibles de la situation actuelle

Il n'existe pas d'étude scientifique ou de travaux de recherche qui nous permettraient de déterminer avec certitude les causes des changements récents en ce qui concerne le nombre et les caractéristiques des mineurs étrangers non accompagnés qui arrivent en Andalousie. A partir des informations disponibles, fondées essentiellement sur les déclarations des mineurs eux-mêmes, nous pouvons toutefois déduire les causes suivantes :

? La hausse du nombre pourrait être liée aux trois explications suivantes :

1. En premier lieu, le fait irréfutable que l'émigration vers les pays de l'Union européenne est devenue un espoir de développement socio-économique pour de nombreux jeunes africains, qui ne voient pas dans leur région d'origine de perspectives réelles d'une qualité de vie appropriée.

2. Le SIVE permet la détection de la quasi totalité des *pateras* qui arrivent sur nos côtes, ce qui donne lieu au rapatriement immédiat de l'immense majorité des personnes adultes détectées. En revanche, la législation relative à la protection des mineurs et le règlement d'application relatif à la « loi sur les étrangers » empêchent le rapatriement immédiat des mineurs, de sorte qu'il est facile de déduire que ceux qui s'adonnent au trafic odieux des personnes ont modifié le profil de leurs « clients », probablement suite à la baisse de la demande chez les adultes.

3. Il est possible que la prise en charge intégrale dont bénéficient les mineurs dans notre système public de protection des mineurs produise un effet d'attraction pour un plus grand nombre de mineurs et leurs familles. Notre système de protection met effectivement à disposition des MENA, et il ne pourrait en être autrement, les mêmes ressources, moyens et programmes que pour les enfants espagnols : tutelle administrative, centres d'accueil résidentiel où ils bénéficient d'une prise en charge intégrale, tant affective que matérielle, de programmes éducatifs et de formation professionnelle, de programmes et de ressources – appartements – en vue de leur émancipation et de leur pleine autonomie.

? La hausse du nombre de personnes qui, dès lors que la *patera* a été détectée et conduite au port, déclarent être mineures alors qu'elles ne le sont pas, est liée à ce qui a été dit précédemment au sujet du rapatriement immédiat des majeurs, ainsi qu'à l'application du principe de « minorité » face à l'absence de tests médicaux pour déterminer leur âge. Ainsi, si les tests osseux ne sont pas pratiqués immédiatement en vue d'établir l'âge et si la personne déclare être mineure, elle est considérée comme telle, de sorte qu'elle n'est pas rapatriée mais mise à la disposition des services de protection des mineurs. A cela s'ajoute la

difficulté pour déterminer l'âge de manière exacte au moyen des tests osseux, sachant que ces derniers font parfois apparaître des estimations à quatre ans près (par exemple entre 17 et 21 ans) voire même encore plus imprécises (par exemple moins de 18 ans), de sorte qu'il est tout à fait possible, y compris quand des tests sont pratiqués sur tous ceux qui se disent mineurs, que certains majeurs soient pris en charge comme des mineurs.

- ? Les autres éléments du profil préférentiel – jeunes Marocains et Marocaines ; du monde rural; qui ne sont pas en situation de misère économique ; souhaitant rester dans les centres ; issus de familles non déstructurées - vont clairement dans le sens de la conclusion indiquée précédemment : dans leur majorité, ils ne sont pas des enfants de la rue, ils ne sont pas maltraités par leurs pères et mères ou en situation de carence affective. Il s'agit de mineurs qui sont encouragés par leur famille à faire le voyage – en ignorant probablement le risque réel qu'ils encourent - dans l'espoir d'une vie meilleure pour toute la famille. On pourrait comparer leur situation à celle des enfants « placés » dans les « orphelinats » espagnols dans les années cinquante et soixante en raison des carences économiques de leurs parents, et non par manque d'affection, de préoccupation et d'intérêt pour leur bonheur. En définitive, il ne faudrait en aucun cas considérer que ces mineurs sont en situation d'abandon en raison d'incapacité, de négligence ou de manque de soins moraux et matériels de la part de leur parents.

#### **4. Actions immédiates mises en œuvre par le Ministère pour l'égalité et le bien être social de la Junta d'Andalousie**

Afin de garantir la prise en charge immédiate de ces mineurs, le Ministère pour l'égalité et le bien-être social, à travers son réseau de centres de protection pour mineurs, dispose en Andalousie de 18 centres habilités pour la prise en charge des MENA, avec 302 places théoriquement disponibles, de sorte que la saturation des ressources est évidente. Cela ne veut pas dire que ces centres sont exclusivement destinés aux mineurs étrangers, mais que, comme les autres centres, ils accueillent des mineurs nationaux et étrangers et disposent en plus de ressources en termes de personnel (médiateurs interculturels, spécialistes pour les repas, etc.) et techniques (formation spécialisée en matière de MENA, interculturalité, intégration, etc.), ce qui représente un intérêt supplémentaire pour ces mineurs.

C'est la raison pour laquelle la Direction générale de l'enfance et de la famille du Ministère pour l'égalité et le bien-être social s'est vue contrainte à mettre en place un Plan d'urgence. L'objectif est de garantir le respect des droits dont ils bénéficient en tant que mineurs, ainsi que leur prise en charge, respectant ainsi un principe fondamental du Ministère de l'égalité et du bien-être social et par extension du système de protection des mineurs, selon lequel ils bénéficient des mêmes droits, garanties et soins, indépendamment de leur provenance ou de leur nationalité. Le Plan, qui est activé exceptionnellement face à l'arrivée massive de mineurs dans une province qui ne peut accueillir avec ses propres ressources résidentielles le nombre important de mineurs qui arrivent, consiste, en bref, en la prise en charge de ces mineurs dans les autres ressources résidentielles du système, aussi bien les foyers spécialisés dans l'assistance et la protection des MENA des autres provinces andalouses que dans les autres centres de protection publics, même s'ils n'offrent pas une prise en charge spécialisée des

MENA, ce qui représente 11 centres en plus des 18 centres de prise en charge spécialisée, soit un total de 29 centres, avec 238 places programmées supplémentaires, soit un total de 540 places.

Le Plan d'urgence a dû être activé à cinq reprises jusqu'à ce jour, avec un fonctionnement adéquat qui a permis l'accueil et la prise en charge immédiate de tous les mineurs concernés.

## **5. Actions à mettre en œuvre à l'avenir dans le domaine de la prévention et de la réinsertion des mineurs non accompagnés**

En premier lieu, il convient de rappeler que nous ne sommes vraisemblablement pas, dans la majorité des cas, face à des mineurs délaissés, abandonnés ou maltraités par leurs parents. Ils se retrouvent effectivement non protégés en arrivant seuls sur les côtes andalouses, mais il s'agit d'une « absence de protection provoquée et assumée » par le mineur et sa famille, qui présente l'intérêt fondamental qu'ils sont accueillis par le système de protection de l'enfance d'Andalousie. Cela nous semble une donnée essentielle lorsqu'il s'agit d'aborder à moyen et à long terme la question des MENA. Il faudrait peut-être changer les stratégies d'action, afin que la prise en charge dont ils bénéficient vise à des actions plus éducatives, y compris professionnelles, et, en revanche, à moins d'assistance.

Par ailleurs, nous devons être conscients du fait que c'est un problème qui ne relève pas exclusivement de l'Andalousie et du Royaume du Maroc, mais qu'il convient évidemment d'aborder de manière commune avec l'Etat de provenance des mineurs, le Maroc et les autres Régions autonomes concernées. Le rôle de l'Etat espagnol, ainsi que celui de l'Union européenne, est évidemment fondamental.

Or, comme pour toute problématique sociale, il convient si l'on veut y trouver une solution de mettre l'accent sur l'aspect préventif. Dans ce cas, il est clair que la prévention passe inévitablement par des actions dans le milieu social et familial d'origine du mineur afin d'éviter qu'il se retrouve acculé à quitter sa famille et son pays en quête d'un idyllique avenir meilleur. Chacun sait, comme le déclarent de manière unanime les sciences sociales, que le cadre idoine de développement intégral et optimum pour le bien-être des mineurs est celui de la famille. Par voie de conséquence, un principe reconnu de tout système de protection de l'enfance est la nécessité de favoriser les mesures de type préventif afin que les enfants - les mineurs - grandissent et vivent dans leur milieu familial, sauf si cela est contraire à leur intérêt supérieur. Il convient par conséquent d'instaurer des actions de coopération avec le Maroc afin de mettre en place un système de prévention des risques familiaux qui permette la prise en charge des besoins des mineurs dans le cadre de leur famille. La question se pose, en définitive, de concevoir et de mettre en œuvre une série d'instruments de prise en charge des familles dans les zones défavorisées du Royaume du Maroc, sur le mode des Instruments de prise en charge familiale du système andalou - « 111 EE.TT.FF. » avec 375 professionnels pour toute la Région autonome, qui mènent des actions de soutien technique et économique en vue de dissuader les familles de la nécessité de migrer.

En outre, dès lors que le mineur se trouve sur le territoire andalou, il convient de veiller, comme l'exige pour tout mineur l'article 172.5 du Code civil, à sa réinsertion dans sa famille. Dans le cas des MENA, conformément à l'article 92.4 du règlement d'application de la loi organique 4/2000 concernant les droits et les libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale, approuvé par le décret royal 864/2001, ce principe lié à l'intérêt supérieur du mineur s'articule au moyen du rapatriement dans son pays d'origine en vue de la réunification familiale effective du mineur, ou de sa

mise sous tutelle des services de protection des mineurs du pays d'origine. Sur ce point, nous estimons qu'il est nécessaire d'instaurer des mécanismes de coopération visant à la mise en place de centres d'accueil résidentiel dans le cadre des services de protection des mineurs du Maroc, conformément aux critères de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et avec le soutien non seulement économique mais aussi technique et logistique des administrations européenne, espagnole et andalouse, afin de faciliter le rapatriement et la prise en charge des mineurs, et de promouvoir, à partir de ces centres, leur réunification familiale de manière plus sûre et plus rapide.

#### **6. Actions à mettre en œuvre à l'avenir dans le domaine de l'intervention avec les mineurs étrangers non accompagnés en Andalousie**

Les chiffres fournis montrent clairement que le réseau de moyens résidentiels du système andalou de protection de l'enfance est manifestement insuffisant pour répondre à l'énorme demande de places qui, rappelons-le, augmente progressivement. En effet, si la moyenne de ces dernières semaines d'environ 100 mineurs et présumés mineurs se poursuit, le système court le risque certain de s'effondrer.

Face à cela, en plus du Plan d'urgence déjà mis en place par le Ministère de l'égalité et du bien-être de la Junta d'Andalousie, il conviendrait de développer les actions suivantes dans le cadre territorial de la Région autonome d'Andalousie :

- ? Mise en place par l'Administration générale de l'Etat de centres d'accueil pour les mineurs et les présumés mineurs, dans les zones d'arrivée habituelles des *pateras* –Almeria, Motril, Malaga, Algésiras, dotés d'une grande capacité, pour un séjour d'une durée maximale de quinze jours. La mise en œuvre de cette proposition, déjà évoquée lors d'une réunion entre la Ministre et le Délégué du gouvernement en Andalousie, permettrait une répartition ordonnée des MENA dans les centres d'accueil résidentiel du système de protection andalou.
- ? Ces centres devraient disposer de moyens techniques et de personnel médical spécialisé dans la pratique des tests osseux nécessaires en vue de déterminer leur âge, ce qui aurait pour effet de faire sortir du circuit de la protection de l'enfance un grand nombre de ceux qui se déclarent mineurs sans l'être.
- ? En tous cas, il faut déterminer avec clarté l'impérieuse nécessité pour toute personne devant être admise dans un centre de protection pour mineurs d'avoir pratiqué au préalable les tests médicaux nécessaires pour certifier qu'elle est bien mineure, sauf si *cela ne fait aucun doute* de par son apparence physique.
- ? De même, il convient d'établir des protocoles de collaboration entre les différentes forces et corps de sécurité de l'Etat et l'unité de police affectée à la Région autonome d'Andalousie pour ce qui est du transport des mineurs.

Enfin, il convient d'établir des modes de collaboration permettant aux mineurs, conformément aux principes de l'intérêt supérieur du mineur et de la réunification familiale, d'être réintégrés dans leur famille, si celle-ci ne les a pas abandonnés, délaissés ou maltraités.