

Octobre 2021

– LÉGISLATION COMPARÉE –

RECUEIL

sur

**LES MINEURS ÉTRANGERS
NON ACCOMPAGNÉS**

Allemagne - Belgique - Espagne - Italie - Pays-Bas - Royaume-Uni - Suède

*L'étude a été réalisée à la demande de
la mission d'information commune sur la situation des mineurs isolés*

DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE
ET DES DÉLÉGATIONS

LC 297



AVERTISSEMENT

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à la demande des sénateurs, à partir de documents en langue originale, par la Division de la Législation comparée de la direction de l'initiative parlementaire et des délégations. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. L'ALLEMAGNE.....	7
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	8
1. L'examen des documents d'identité et l'inspection qualifiée	8
2. L'évaluation médicale de l'âge	9
3. La décision et ses conséquences	11
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	11
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	11
2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile.....	17
3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée.....	18
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	20
II. LA BELGIQUE	22
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	22
1. L'examen du dossier opéré par le service des Tutelles	22
2. L'évaluation médicale de l'âge	23
3. La prise de décision et ses conséquences	24
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	24
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	25
2. La prise en charge en cas de décision positive	28
3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée.....	30
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	33
III. L'ESPAGNE	34
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	35
1. L'examen des documents d'identité	36
2. L'évaluation médicale de l'âge	37
3. La décision et ses conséquences	39
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	40
1. Cadre général de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés	41
2. La prise en charge et les droits des mineurs.....	42
3. L'atteinte de la majorité et ses conséquences.....	45
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	46
IV. L'ITALIE.....	48
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	49
1. L'examen des documents d'identité et l'entretien	49
2. L'évaluation médicale de l'âge	50
3. La décision et ses conséquences	52

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	53
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	53
2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile.....	58
3. Les conséquences du refus de la demande d'asile et les alternatives au retour	59
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	60
V. LES PAYS-BAS.....	62
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	63
1. Les entretiens d'évaluation de l'âge	63
2. L'évaluation médicale de l'âge	65
3. La décision et ses conséquences	67
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	68
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	68
2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile.....	72
3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée.....	74
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	76
VI. LE ROYAUME-UNI	78
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	78
1. La déclaration d'âge du demandeur et l'évaluation initiale opérée par le Home Office.....	79
2. L'évaluation de l'âge du demandeur opérée par les autorités locales pour clarifier le doute sur la minorité	80
3. La décision relative à l'âge.....	81
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	83
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	83
2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile.....	86
3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée.....	87
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	89
VII. LA SUÈDE.....	90
A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR	91
1. L'examen du dossier opéré par l'Office des migrations	91
2. L'évaluation médicale de l'âge	92
3. La détermination de l'âge par l'Office des migrations.....	93
B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	93
1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés.....	94
2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile.....	98
3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée.....	99
C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS	101

LES MINEURS ÉTRANGERS NON ACCOMPAGNÉS

À la demande de la mission d'information commune sur la situation des mineurs isolés, créée par la commission des affaires sociales et la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, la Division de la Législation comparée du Sénat a réalisé, durant le premier trimestre 2021, une étude sur les mineurs étrangers non accompagnés. Le périmètre géographique de ces travaux comprend l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Pour chacun de ces pays, l'étude aborde successivement les trois questions suivantes : i) la procédure de détermination de l'âge d'un étranger se déclarant mineur, ii) les conditions d'accueil et de prise en charge sociale des mineurs isolés et iii) les modalités de financement de l'accueil et de la prise en charge de ce public.

Les pays étudiés sont soumis à un cadre juridique commun à travers la Convention internationale des droits de l'enfant, qui introduisit en 1989 le concept d'intérêt supérieur de l'enfant, et le droit de l'Union européenne (à l'exception du Royaume-Uni). En particulier, l'article 24 de la directive 2013/33/UE¹ fixe des règles communes relatives à l'accueil et au traitement des mineurs étrangers non accompagnés, tandis que l'article 25 de la directive 2013/32/UE² prévoit des garanties spécifiques pour les mineurs non accompagnés dans le cadre de la procédure de demande d'asile. Il existe ainsi de fortes similitudes dans les droits accordés aux mineurs isolés dans les différents pays étudiés, même si l'effectivité de ceux-ci et les conditions matérielles offertes peuvent varier significativement, y compris au sein d'un même État.

S'agissant de la procédure de détermination de l'âge, dans l'ensemble des pays étudiés, celle-ci commence par l'examen des documents d'identité et un entretien avec l'individu. Le recours à des examens médicaux n'est pas systématique et n'intervient que dans un second temps, en cas de doute sur l'âge déclaré par le supposé mineur, et avec son accord. Le Royaume-Uni se distingue par l'impossibilité pour les autorités d'exiger une investigation médicale, même si des rapports médicaux peuvent être fournis par le demandeur lui-même. La procédure néerlandaise exige quant à elle une recherche préalable du mineur dans les autres États membres de

¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

² Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

l'UE avant d'entamer une évaluation médicale. En Italie et en Espagne, seuls les parquets des mineurs et, en Belgique, le service des Tutelles du ministère de la justice peuvent exiger une évaluation médicale, tandis qu'elle relève de la responsabilité de l'Office de la jeunesse en Allemagne et des services de l'immigration aux Pays-Bas et en Suède. Dans tous les pays, conformément au droit de l'UE, en cas de doute persistant à l'issue de la procédure, une présomption de minorité s'applique.

En matière d'accueil et de prise en charge, deux tendances peuvent être identifiées selon que les garanties mises en œuvre relèvent principalement du droit de la protection de l'enfance (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni) ou du droit des étrangers (Belgique, Italie, Pays-Bas, Suède). Dans tous les cas, les mineurs se voient assigner un tuteur et ont droit à un hébergement et à la prise en charge de leurs besoins en nourriture, habillement, hygiène personnelle et soins de santé, souvent dans des conditions plus favorables que les adultes demandeurs d'asile. Certains pays, à l'instar de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas, ont mis en place des centres d'accueil spécialisés pour les mineurs isolés, notamment durant la phase de premier accueil et d'orientation. Aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, il existe un lien étroit entre la procédure de demande d'asile et le parcours de prise en charge des mineurs isolés. À l'inverse, en Espagne, le dépôt d'une demande d'asile par les mineurs étrangers hébergés dans des centres de protection de l'enfance est rare et l'assistance juridique peu développée.

À l'exception des Pays-Bas, les collectivités territoriales sont généralement en première ligne pour assurer la prise en charge des mineurs isolés, que ce soit au niveau communal (Allemagne, Italie, Suède et Royaume-Uni), régional (Espagne) ou dans une moindre mesure communautaire (Belgique). Des remboursements ou des subventions sont ainsi versés par l'État aux collectivités concernées, à travers des mécanismes pérennes de financement (Allemagne, Belgique, Italie, Suède) ou de façon ponctuelle, en cas d'afflux de mineurs isolés (Espagne). Enfin, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni ont mis en place des procédures de répartition des mineurs isolés sur le territoire national afin de partager de façon plus équitable la charge relative à l'accueil de ce public.

I. L'ALLEMAGNE

Selon le code social allemand, un mineur étranger non accompagné (*unbegleitete minderjährige Ausländer - UMA*) est un enfant ou un adolescent étranger arrivé sur le territoire sans personne investie de l'autorité parentale ou tuteur légal¹.

Depuis le pic atteint en 2016 (44 935 nouvelles mesures d'accueil, pour un total de 60 869 mineurs étrangers pris en charge par les offices de la jeunesse), le nombre de mineurs étrangers non accompagnés accueillis en Allemagne diminue régulièrement. En 2019, 8 647 nouvelles mesures d'accueil ont été prises en faveur de mineurs étrangers isolés, soit une baisse de près de 30 % par rapport à 2018 et un nombre inférieur à celui enregistré en 2014, avant la crise migratoire². Les mineurs isolés arrivés cette même année étaient à 81 % de sexe masculin et 34 % avaient moins de 16 ans. Fin 2019, au total 25 326 mineurs étrangers étaient pris en charge au titre de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, ce qui représentait plus de la moitié du total des mesures de protection temporaire de mineurs en cours en Allemagne³.

En 2019, 2 689 demandes d'asile avaient été déposées par des mineurs non accompagnés contre 35 939 en 2016, au plus fort de la crise⁴. Les demandeurs étaient principalement originaires d'Afghanistan, de Guinée, de Syrie, d'Irak et de Somalie. Cette même année, 225 mineurs s'étaient vus accorder le statut de réfugié, 368 une protection subsidiaire et 901 décisions de refus avaient été prononcées.

L'afflux de mineurs étrangers non accompagnés en 2015 et 2016 a conduit les autorités allemandes à réformer le système d'accueil en créant une phase intermédiaire de prise en charge provisoire, avant la prise en charge régulière, et en introduisant une procédure de partage des mineurs entre *Länder*.

Les principaux acteurs impliqués dans l'accueil et la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés sont :

- les offices de la jeunesse (*Jugendämter*) ; au nombre de 600 sur le tout le territoire, ils font partie de l'administration communale et sont responsables de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'enfance et à la jeunesse prévues par le livre VIII du code social. Ils ont des attributions proches de l'Aide sociale à l'enfance française ;

¹ §42a Sozialgesetzbuch (SGB) VIII. <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbviii/42.html>

² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/09/PD20_363_225.html

³ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Publikationen/Downloads-Kinder-und-Jugendhilfe/vorlaeufige-schutzmassnahmen-5225203197004.pdf;jsessionid=24438EB30E90629699E15C06B0EA8340.internet712?__blob=publicationFile

⁴ https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Statistik_HKL_MINKI_u18_12_kum.pdf

- l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF*) en charge de la procédure de demande d'asile ;

- et les services des étrangers (*Ausländerbehörde*), autorités de niveau communal et fédéral compétentes pour toutes les questions de droit de séjour.

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

Depuis 2005, la loi établit que l'Office de la jeunesse (*Jugendamt*) a le droit et l'obligation de prendre en charge un enfant ou un adolescent étranger non accompagné arrivant en Allemagne sans parents ou tuteurs légaux (article 42 SGB VIII). En présence d'un étranger mineur ou supposé mineur non accompagné, la police fédérale doit immédiatement informer l'office de la jeunesse de la localité. Dans le cadre de la procédure de prise en charge temporaire (*vorläufige Inhabhutnahme*), l'office doit vérifier si la minorité de la personne est avérée et, en cas de doute, faire réaliser un examen médical pour déterminer son âge.

1. L'examen des documents d'identité et l'inspection qualifiée

La procédure officielle de détermination de l'âge des étrangers supposés mineurs est définie à l'article 42f, livre VIII, du code social. Les principes généraux du code social s'appliquent tout au long de la procédure, en particulier le droit à être informé de ses droits et à prendre part aux décisions le concernant dans une langue qu'il comprend ou, si besoin, à l'aide d'un interprète, ou encore à être assisté par une personne de confiance.

À la première étape de la procédure, l'office de la jeunesse d'arrivée doit déterminer si la personne est mineure ou non en inspectant ses documents d'identité. D'autres documents que le passeport ou la carte d'identité peuvent être pris en compte, à condition de disposer d'une certitude suffisante que les informations fournies sont correctes, en particulier concernant la date de naissance. En revanche, une demande d'asile ou un document établi dans un pays européen de transit ne peuvent être considérés comme des documents d'identité. À ce stade de la procédure, les renseignements fournis par l'intéressé priment (*Primat der Selbstauskunft*)¹.

À défaut de documents d'identité ou si les informations fournies par l'intéressé ne suffisent pas, une « inspection qualifiée » (*qualifizierte Inaugenscheinnahme*) est pratiquée. Cet examen a pour but de fournir une appréciation d'ensemble comprenant, outre l'aspect physique extérieur, une

¹ Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF), *Alterseinschätzung – Rechtlicher Rahmen, fachliche Standards und Hinweise für die Praxis*, Juli 2019. https://bumf.de/src/wp-content/uploads/2019/07/2019_07_arbeitshilfe_alterseinschaetzung.pdf

évaluation de l'état de développement de la personne¹. L'inspection qualifiée peut également inclure l'obtention d'informations de toute nature, l'audition de témoins ou d'experts, ou la consultation de documents ou actes d'autres administrations (police, services de l'immigration²). En pratique, le groupe de travail fédéral des offices de la jeunesse recommande que cet examen soit effectué par au moins deux personnels de l'office formés (*4-Augen-Prinzip*) avec l'aide d'une assistance linguistique ou d'un interprète et, si besoin, d'un psychologue³. La jurisprudence a réaffirmé que l'âge doit être apprécié « dans son ensemble » et qu'il n'est pas possible de se fonder uniquement sur des critères que certains jeunes mineurs suffisamment mûrs peuvent remplir pour conclure à la majorité (par exemple : un comportement calme, la cohérence du discours). À l'inverse, les contradictions lors de l'entretien peuvent démontrer un manque de maturité qui constitue un indice pour apprécier la minorité⁴.

Ce n'est que si des doutes subsistent à l'issue de l'inspection qualifiée que l'Office de la jeunesse a l'obligation de faire réaliser des examens médicaux pour déterminer l'âge du supposé mineur. La jurisprudence tend à considérer que les cas sont douteux s'il ne peut être exclu avec certitude qu'une expertise confirme la minorité⁵. Par exemple, en Bavière, si les deux travailleurs sociaux ayant mené l'examen concluent que l'étranger est mineur, la prise en charge est acceptée. En revanche si les deux évaluations d'âge ne concordent pas sur ce point ou si l'une des évaluations ne permet pas d'aboutir à un résultat clair, il est supposé que le cas est douteux.

2. L'évaluation médicale de l'âge

La réalisation d'examens médicaux pour déterminer l'âge doit être demandée *ex officio* par l'Office de la jeunesse en cas de doutes ou peut aussi être demandée par l'intéressé ou son représentant (article 42f SGB VIII). Dans ce cas, la personne concernée doit être, au préalable, pleinement informée par l'office de la méthode d'examen, des conséquences possibles de la détermination de l'âge ainsi que des conséquences d'un refus de se soumettre à l'examen médical. L'examen ne peut être mené qu'avec le consentement de l'intéressé et de son représentant⁶.

¹ Bundestag, Drucksache 18-6392. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/063/1806392.pdf>

² L'Office de la jeunesse ne peut toutefois se fonder uniquement sur ces documents – en particulier sur les données EURODAC du service des étrangers – pour apprécier l'âge de la personne, mais doit se forger sa propre évaluation.

³ <http://www.bagljae.de/content/empfehlungen/>

⁴ BumF, *Alterseinschätzung op.cit.*

⁵ BumF, *Alterseinschätzung op.cit.*

⁶ Le refus de l'intéressé de se soumettre à un examen médical ne conduit pas automatiquement à le considérer comme majeur et à mettre fin à sa prise en charge. La décision discrétionnaire revient à l'office de la jeunesse d'arrivée.

Si le mineur ou son représentant accepte de se soumettre à une expertise médicale, celle-ci doit être réalisée au plus tôt, par un personnel médical qualifié, et recourir à des méthodes aussi fiables que possible. Par exemple, ceci exclut en principe l'examen des parties génitales, même si certains *Länder* le pratiquent dans les faits¹. Les méthodes considérées comme fiables sont laissées à l'appréciation des médecins et les protocoles en la matière varient selon les *Länder*. Par exemple, en Bavière, le ministère de la santé, de la famille et des affaires sociales conseille aux évaluateurs de procéder d'abord à un examen physique, puis à un examen dentaire et seulement ensuite, si nécessaire, par ordre successif, à une radiographie de la main, des clavicules et des dents².

Les principes reconnus par le groupe de travail sur le diagnostic médico-légal de l'âge de la Société allemande de médecine légale (AGFAD) sont considérés par les tribunaux comme conformes à une évaluation correcte de l'âge. Ainsi, le tribunal régional supérieur de Karlsruhe a affirmé qu'il n'était pas possible de déterminer de manière fiable la majorité d'un individu en se fondant uniquement sur une radiographie de la main³ ⁴.

La fréquence du recours aux examens médicaux pour déterminer l'âge du supposé mineur varie très fortement selon les *Länder*. Selon une enquête réalisée en 2019 par l'Association fédérale pour les mineurs isolés auprès des offices de la jeunesse, la conduite d'évaluations médicales de l'âge est courante à Brême, Hambourg, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Basse-Saxe. En revanche, cette procédure n'est presque jamais utilisée en Thuringe, en Saxe-Anhalt, au Schleswig-Holstein et au Brandebourg⁵.

Sur la base de la fourchette donnée dans les conclusions du rapport médical, la plupart des *Länder* retiennent l'âge le plus bas.

Si des doutes continuent de subsister après la réalisation de l'expertise médicale, la présomption de minorité s'applique, en accord avec l'article 25 de la directive européenne 2013/32/UE sur l'octroi et le retrait de la protection internationale.

¹ Bundestag, Drucksache 18-6392, *op. cit.*

² https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/uma/3.7.8_grundsaeetze_fuer_die_altersbegutachtung.pdf

³ Oberlandesgericht Karlsruhe, décision du 26 août 2015.

⁴ En 2018, dans un contexte de hausse de la criminalité imputée aux mineurs étrangers isolés, un débat s'est tenu sur une proposition législative visant à renforcer l'évaluation médicale de l'âge par un recours aux tests ADN et à un scanner de la main de type PRISMA. Celle-ci ne s'est toutefois pas concrétisée.

⁵ <https://b-umf.de/material/umfrage-2019/>

3. La décision et ses conséquences

Sur la base de l'examen des documents d'identité, de l'examen qualifié et des résultats des éventuels examens médicaux, un âge est déterminé par l'Office de la jeunesse selon le principe de la libre appréciation des preuves.

D'un point de vue juridique, l'évaluation de l'âge par l'office ne constitue pas un acte administratif autonome mais sert seulement à préparer la décision relative à la prise en charge provisoire (*vorläufige Inobhutnahme*). Ainsi, la décision relative à l'âge ne peut être directement attaquée mais un recours en justice peut être initié à l'encontre de la décision de l'office de refus de prise en charge temporaire, au motif que l'évaluation de l'âge n'a pas été menée correctement (par exemple, en l'absence d'information préalable). En outre, le droit des *Länder* peut prévoir des procédures contradictoires spécifiques ou de plainte devant la juridiction administrative.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

En Allemagne, les mineurs étrangers non accompagnés relèvent jusqu'à leur majorité du droit de la protection de l'enfance et de la jeunesse du code social (SGB VIII). Ils sont logés, nourris et pris en charge dans le système de protection de la jeunesse de droit commun, comme les autres mineurs. Les communes, à travers leurs offices de la jeunesse, sont principalement responsables de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés.

L'Office fédéral des migrations et des réfugiés rappelle que l'octroi d'aides aux mineurs étrangers par l'Office de la jeunesse est indépendant de leur statut de résidence. En raison du primat de l'aide à l'enfance et à la jeunesse, une décision sur le statut de résident n'a pas d'influence directe sur le droit aux aides jusqu'à la majorité¹.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

Depuis 2015, l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés est organisé en trois étapes :

- à leur arrivée, les mineurs isolés sont pris en charge de façon provisoire (*vorläufige Inobhutnahme*) par l'office de la jeunesse local, qui est chargé de déterminer s'ils sont bien mineurs ;

¹ BAMF, *Unbegleitete minderjährige in Deutschland*, 2018.
<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp80-unbegleitete-minderjaehrige.html?nn=283392>

- si la minorité est confirmée, après une courte période, les enfants et adolescents sont répartis sur le territoire fédéral selon une procédure spécifique et pris en charge de façon régulière (*reguläre Inobhutnahme*) ;

- enfin, à l'issue des prises en charge provisoire et régulière, des mesures de suivi et un plan d'aide sont définis (*Anschlussmaßnahmen et Hilfeplanung*).

a) *La garde provisoire*

Dans un premier temps, les mineurs étrangers non accompagnés sont pris en charge par l'office de la jeunesse de la localité d'arrivée. Dans le cadre de cette garde provisoire (*vorläufige Inobhutnahme*), les enfants ou adolescents sont en règle générale placés dans des établissements communaux ou régionaux spécifiques pour mineurs étrangers isolés, appelés « centres d'échanges » (*Clearinghäuser*)¹, ou dans des établissements pour enfants ou adolescents administrés par des organisations caritatives (comme, par exemple, Caritas ou la Croix-Rouge)². Les *Clearinghäuser* sont spécialisées dans le premier accueil et permettent une prise en charge pédagogique intensive.

Pendant la garde provisoire, un premier examen du mineur et de sa situation a lieu (*Erstscreening*). Outre un bilan général de l'état de santé de l'individu, cet examen s'attache à évaluer son âge pour déterminer si sa prise en charge relève bien de l'Office de la jeunesse (cf. procédure *supra*).

De plus, l'office de la jeunesse responsable examine si la mise en œuvre de la procédure ultérieure de répartition des mineurs isolés pourrait être susceptible de mettre en danger le bien-être physique ou psychologique de l'enfant. Dans ce cadre, la possibilité d'une réunification familiale avec des membres de la famille vivant à l'étranger ou en Allemagne est également examinée. S'il existe des liens sociaux étroits avec d'autres mineurs non accompagnés, l'office de la jeunesse examine si un hébergement commun est judicieux.

Durant cette phase de prise en charge provisoire, les mineurs étrangers isolés qui, dans l'immense majorité des cas, ne possèdent aucun titre de séjour, bénéficient d'une tolérance (*Duldung*) émise par le service des étrangers (*Ausländerbehörde*) compétent³. Cette tolérance ne constitue pas un titre de séjour mais atteste de la suspension de l'expulsion.

Dans un délai de 14 jours après le début de la garde provisoire, une procédure de répartition des mineurs à l'échelle fédérale (*Verteilungsverfahren*) est mise en œuvre. Cette procédure, introduite par la

¹ BAME, *op. cit.*

² Pendant la crise migratoire, des hébergements d'urgence dans des hôtels ou auberges de jeunesse ont pu être proposés mais cette situation est désormais très rare.

³ § 60a Aufenthaltsgesetz : https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_60a.html

loi en 2015¹, a pour objectif de garantir que les mineurs non accompagnés sont hébergés, soignés, pris en charge et soutenus conformément à l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en assurant une répartition plus équitable des charges entre les communes.

La répartition s'établit selon un principe de proximité, dans la limite d'un quota d'admission par *Land*, défini à l'article 42c, livre VIII du code social². Le *Land* dans la zone duquel se trouve l'office de la jeunesse qui a temporairement pris en charge le mineur non accompagné doit accueillir en priorité ce dernier. Si ce *Land* a déjà atteint son quota d'admission, le *Land* le plus proche doit être nommé. L'Office fédéral de l'administration désigne le *Land* qui a l'obligation d'accepter le mineur (*Aufnahmepflicht*). La mise en œuvre de la procédure de répartition est exclue si le transfert risque de mettre en danger le bien-être de l'enfant, si son état de santé ne le permet pas, si le regroupement avec un proche peut avoir lieu dans un bref délai ou si la répartition n'est pas effectuée dans le mois suivant le début de la garde provisoire. En outre, les frères et sœurs ne peuvent être séparés par la procédure de répartition, à moins que l'intérêt supérieur de l'enfant n'exige une séparation.

Début 2020, 313 mineurs étrangers isolés faisaient l'objet d'une mesure de garde provisoire en Allemagne³.

b) La poursuite de la prise en charge

Une fois la répartition décidée, les enfants et adolescents sont accompagnés jusqu'à l'office de la jeunesse qui leur est attribué et confiés à un spécialiste de cet organisme. L'office de la jeunesse d'affectation est responsable de la prise en charge régulière (*reguläre Inobhutnahme*), durant laquelle se déroule la « procédure de clarification » (*Clearingverfahren*). Il doit également assurer l'hébergement, l'entretien et la fourniture de soins de santé nécessaires au mineur.

¹ Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 28. Oktober 2015. La procédure de répartition est codifiée à l'article 42b, livre VIII du Code social.

² La clé de répartition du quota d'admission est définie d'un commun accord entre Länder. A défaut d'accord, le taux d'admission par Land pour l'année civile est basé sur une clé calculée à partir des recettes fiscales et de la population des Länder (clé Königstein), après compensation du nombre de mineurs étrangers non accompagnés bénéficiant de l'aide à la jeunesse dans les différents Länder au 1^{er} novembre 2015. Entre le 1^{er} novembre 2015 et le 28 février 2019, 18 226 mineurs étrangers non accompagnés ont été répartis selon cette procédure, principalement des Länder de Bavière, Hesse, Brême, Hambourg et Schleswig-Holstein vers les Länder de Saxe, Basse-Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe et Brandebourg.

³ <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2020/02/uma-meldungen-02-01-2020.pdf>

Selon l'article 42 livre VIII du code social, la procédure de clarification a pour but de « clarifier la situation du mineur » et de lui indiquer les possibilités d'aide et de soutien. Elle comprend notamment des examens médicaux complémentaires, la détermination des besoins éducatifs et d'hébergement du mineur ou encore la clarification du statut de résident.

La procédure prévoit aussi la désignation d'un tuteur (*Vormund*) ou d'une personne chargée de s'occuper du mineur (*Pfleger*). Le tribunal des affaires familiales est compétent pour décider qui assumera la tutelle en dernier ressort. Cette tutelle dure généralement jusqu'à ce que l'individu atteigne la majorité.

Hébergement

Durant la prise en charge régulière, l'enfant ou l'adolescent peut être confié soit à une personne compétente (parents ou familles d'accueil), soit être hébergé dans un établissement pour mineurs, spécialisé ou non. En pratique, l'hébergement en famille d'accueil (*Gast- ou Pflegefamilie*) est rare et la très grande majorité des mineurs isolés sont hébergés dans des établissements de l'aide à l'enfance et à la jeunesse¹. L'hébergement dans des *Clearinghäuser*, spécialisées pour les mineurs isolés, peut fréquemment se poursuivre durant la phase de prise en charge régulière. L'hébergement dans des centres pour demandeurs d'asile est très rare, ceux-ci ne remplissant généralement pas les conditions nécessaires au bien-être de l'enfant, mais il peut être autorisé au cas par cas si des membres de la famille ou de la communauté de l'adolescent s'y trouvent.

Soins médicaux

Tant qu'ils sont pris en charge par des structures d'aide à la jeunesse - que ce soit durant la garde provisoire, la prise en charge régulière ou pérenne - et quel que soit leur statut, les mineurs étrangers bénéficient, au même titre que les autres mineurs, de l'assistance médicale (*Krankenhilfe* prévue à l'article 40 SGB VIII) fournie par l'Office de la jeunesse.

Cette assistance médicale doit satisfaire intégralement les besoins de chaque cas individuel et couvrir les éventuels paiements supplémentaires et tickets modérateurs. Elle comprend les prestations en matière de médecine préventive, soins de santé, planning familial, grossesse et contraception. Selon les *Länder*, les mineurs sont inscrits dans une caisse d'assurance maladie légale ou reçoivent un certificat maladie pour justifier leur prise en charge.

¹ Bericht der Bundesregierung zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland, mars 2020, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/178/1917810.pdf>

Un mineur étranger isolé qui n'est pas hébergé dans une structure d'aide à la jeunesse - par exemple s'il réside avec une personne de confiance dans un centre communautaire pour demandeurs d'asile - ne peut bénéficier de l'assistance médicale prévue par le code social. Il est alors couvert par l'aide médicale prévue par l'article 4 de la loi sur l'asile, dont le périmètre est plus réduit¹.

Scolarisation et formation

L'obligation de scolarisation s'applique en Allemagne à tous les enfants à partir de l'âge de six ans, y compris aux mineurs étrangers isolés. Les règles spécifiques d'accès au système scolaire et l'offre éducative en faveur de ce public varient selon les *Länder*. Dans une majorité de régions, l'obligation de scolarisation des mineurs isolés commence à partir de la phase de prise en charge régulière, tandis que dans certains *Länder*, elle commence dès l'arrivée ou, inversement, seulement trois ou six mois après le premier accueil².

L'offre de cours, voire de classes spécifiques aux mineurs étrangers s'est considérablement développée depuis 2015. Avant 16 ans, il existe dans tous les *Länder*, de l'école élémentaire au niveau secondaire et au lycée professionnel (*Berufsschule*), des classes préparatoires d'un ou deux ans pour les enfants ou adolescents récemment arrivés en Allemagne, leur permettant de rejoindre par la suite le système scolaire public. À partir de 16 ans, il existe également dans la plupart des régions des classes spécifiques de soutien linguistique, qui peuvent être suivies parallèlement aux cours normaux. L'offre de ce type de cours est plus importante dans les lycées professionnels que dans les lycées classiques. Selon un sondage des offices de la jeunesse, en 2018, environ 70 % des mineurs non accompagnés suivaient souvent ou très souvent des cours spécifiques pour les réfugiés et 34 % des cours de droit commun³.

En outre, l'accès à l'apprentissage et aux formations professionnelles est ouvert aux mineurs isolés et a récemment été simplifié afin de faciliter leur intégration. Sous réserve de l'autorisation du service des étrangers et sauf exceptions, les mineurs isolés disposant d'une autorisation de séjour ou d'une tolérance ont accès au marché du travail et, par conséquent, peuvent prétendre à un apprentissage en entreprise ou à un stage (article 61 de la loi sur l'asile). L'Agence fédérale pour l'emploi propose également une offre importante de programmes de transition vers la vie professionnelle et l'apprentissage, accessibles aux mineurs étrangers.

¹ *Prise en charge des maladies aiguës et des états douloureux, traitements médicaux et dentaires strictement nécessaires et vaccinations.*

² *BAMF, op. cit.*

³ *Bericht der Bundesregierung zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland, op. cit.*

Soutien aux démarches juridiques

L'Office de la jeunesse est également compétent pour entamer toute démarche juridique nécessaire au bien-être du mineur (article 42 SGB VIII). S'agissant des mineurs étrangers non accompagnés, la phase de clarification du statut de résident a pour but de décider si une demande d'asile peut être déposée. Si le succès d'une procédure d'asile n'est pas assuré, le service des étrangers compétent peut délivrer une suspension temporaire des mesures d'expulsion (*Duldung*). Si celle-ci est également exclue, le service des étrangers fournit des informations sur les autres possibilités offertes par le droit au séjour. Si une demande d'asile doit être déposée, l'antenne de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés (BAMF) la plus proche est responsable de l'examen de la demande d'asile. Les personnes âgées de moins de 18 ans n'étant pas capables d'agir dans le cadre de la procédure d'asile, les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent déposer seuls une demande. Dans ce cas, la demande doit être déposée par écrit par l'office de la jeunesse responsable ou par le tuteur.

En tant que groupe de personnes particulièrement vulnérables, les mineurs isolés bénéficient de garanties spéciales pour leur procédure d'asile. En particulier, l'examen de leurs demandes est supervisé par des représentants spéciaux (*Sonderbeauftragte*) ayant reçu une formation spécifique ; les audiences ne peuvent être tenues qu'après désignation préalable d'un tuteur et systématiquement en présence de celui-ci et le tuteur peut également poser des questions utiles lors du déroulement de la procédure.

La prise en charge prévue par l'article 42, livre VIII, du code social (*reguläre Inobhutnahme*) a une durée limitée : elle prend fin avec la remise de l'enfant ou de l'adolescent au tuteur légal (cas de figure rare s'agissant des mineurs étrangers non accompagnés) ou la décision d'octroi d'aide selon le code social et la définition d'un plan d'aide concret, en concertation avec le mineur concerné.

c) La mise en place d'un plan d'aide et de mesures de suivi

Après la phase de clarification, l'office de jeunesse peut décider la mise en œuvre du plan d'aide (*Hilfeplanung*, prévue à l'article 36 SGB VIII) et de mesures de suivi du mineur (*Anschlussmaßnahmen*).

Dans ce cadre, le mineur a le choix entre différentes sortes d'aide, à condition que cela n'entraîne pas des coûts disproportionnés. Selon l'intensité de l'encadrement socio-pédagogique et l'assistance nécessaires, le mineur a accès durant cette phase à tous les types d'hébergement d'aide à la jeunesse prévus par le code social, à savoir des foyers éducatifs spécialisés (*Heimerziehung*), des logements assistés/logements-foyers (*betreute Wohnformen*), en famille d'accueil, des logements d'accompagnement socio-pédagogique ou encore de prises en charges individuelles intensives

(*Einzelbetreuung*)¹. Comme lors de la phase précédente, l'hébergement en famille d'accueil, bien qu'il soit jugé bénéfique, est rare ; la plupart des mineurs étrangers sont accueillis en établissements ou en foyers de l'aide à l'enfance et à la jeunesse².

Cette phase prévoit également la définition d'un ensemble de mesures éducatives ou autres pour viser l'intégration à moyen et long terme du mineur.

d) Le cas d'un mineur qui atteint 18 ans avant le rendu de la décision d'asile

Dans l'hypothèse où la procédure de demande d'asile ne serait pas achevée au moment où le mineur étranger devient majeur, le séjour est généralement autorisé jusqu'à ce la procédure soit terminée³.

2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile

La reconnaissance du statut de réfugié ou l'obtention de la protection subsidiaire ne change pas fondamentalement les conditions de prise en charge du mineur étranger. Elle ouvre toutefois la possibilité du regroupement familial.

a) Les conséquences de l'obtention d'un titre

À l'issue de la procédure de demande d'asile, les mineurs étrangers non accompagnés peuvent se voir reconnaître soit le statut de réfugié, qui ouvre droit à un titre de séjour d'une durée de trois ans, soit la protection subsidiaire, valable un an. Tant qu'ils sont mineurs, ils continuent de bénéficier des aides et de la prise en charge de l'Office de la jeunesse.

Lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans, les anciens mineurs étrangers non accompagnés ayant obtenu un statut de protection peuvent prétendre aux prestations prévues par la loi sur les prestations des demandes d'asile⁴.

Toutefois, en cas de nécessité, un jeune majeur peut continuer de prétendre à une aide de l'Office de la jeunesse afin de l'accompagner à vivre en autonomie (article 41 SGB VIII). Cette aide peut théoriquement se poursuivre jusqu'à ce que la personne atteigne l'âge de 27 ans mais, en règle générale, elle est rarement maintenue au-delà de 21 ans. En outre, la politique de soutien en faveur des jeunes majeurs varie sensiblement d'un *Land* à l'autre⁵.

¹ BAME, *op. cit.*

² *Bericht der Bundesregierung zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland*, *op. cit.*

³ BAME, *op. cit.*

⁴ *Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/asylbglg/BJNR107410993.html>

⁵ BAME, *op. cit.*

b) La possibilité de regroupement familial

Les mineurs isolés bénéficiant du statut de réfugié ont un droit privilégié de faire venir leurs parents en Allemagne, en étant libérés de certaines des exigences qui s'appliquent par ailleurs au regroupement familial (en particulier, l'exigence de moyens de subsistance ou de la disposition d'un logement suffisamment grand)¹. Il s'agit d'un droit à l'obtention d'un titre de séjour pour les parents du mineur qui ne donne pas de marge d'appréciation aux autorités². Le regroupement d'autres membres de la famille (frères et sœurs majeurs, oncles, tantes ou cousins) est également possible mais il est à l'appréciation des autorités et demeure très rare.

Si le mineur isolé bénéficiaire du statut de réfugié souhaite rejoindre des membres de sa famille résidant officiellement dans un autre *Land*, une demande peut être déposée auprès des autorités compétentes en matière d'asile qui prendront en considération l'existence d'une communauté familiale ou toute autre raison humanitaire (article 51 de la loi sur l'asile). En effet, le titre de séjour s'accompagne en principe d'une obligation de résidence dans le *Land* dans lequel le mineur étranger a été pris en charge, généralement d'une durée de trois mois.

3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée

Dans l'hypothèse d'un rejet définitif de la demande de protection internationale d'un mineur isolé, son expulsion est théoriquement possible même si, dans la plupart des cas, une tolérance est accordée jusqu'à sa majorité. Au-delà du droit d'asile, d'autres possibilités existent pour obtenir un droit de résidence mais celles-ci ne peuvent être accordées à l'arrivée et nécessitent un séjour préalable plus long en Allemagne.

a) La possibilité de contester une décision négative

En cas de décision négative de l'Office fédéral pour la migration et les réfugiés dans le cadre de la procédure de demande d'asile, il est possible de contester cette décision auprès du tribunal administratif compétent, dans un délai de deux semaines à compter de la décision³. Le demandeur doit fournir les faits et les preuves appuyant sa contestation dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision négative. Pour ce qui concerne les mineurs isolés, l'action en justice doit être initiée par le tuteur ou un avocat.

¹ § 36 Abs.1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

² BAMF, *op. cit.*

³ Article 74, Asylgesetz.

La contestation de la décision a un effet suspensif c'est-à-dire que le permis de séjour en cours demeure valable jusqu'à la décision du tribunal administratif et que le délai de départ de 30 jours annoncé dans la décision négative de l'Office est suspendu.

Si l'action en litige est rejetée, l'arrêt du tribunal administratif est définitif. Un appel à l'encontre de cet arrêt ne peut être admis par le tribunal administratif supérieur (*Oberverwaltungsgericht*) que dans certains cas limités¹.

b) En cas de rejet définitif, les alternatives au retour

En cas de rejet définitif de la demande d'asile, le mineur peut théoriquement être expulsé. Avant d'initier une mesure d'expulsion, le service des étrangers doit néanmoins s'assurer que le transfert et la prise en charge du mineur dans le pays de retour seront assurés par un membre de la famille, une personne titulaire de l'autorité parentale ou une installation d'accueil adaptée, conformément aux exigences de la directive européenne sur le retour².

Si la remise du mineur à l'une des entités ne peut être garantie, l'expulsion ne peut avoir lieu et le service des étrangers doit émettre une mesure de tolérance (*Duldung*) ayant pour effet de suspendre l'expulsion. Les conditions exigées pour expulser un mineur isolé vers un pays tiers étant très difficiles à réunir, le refus de l'asile conduit généralement à l'émission d'une tolérance, accordée jusqu'à la majorité. La loi sur le droit au séjour prévoit la possibilité d'étendre cette tolérance au-delà de 18 ans pour les jeunes majeurs dont le retour est impossible pour des raisons juridiques ou pratiques³. La tolérance peut aussi être prolongée pour des raisons personnelles urgentes, telles que terminer une année scolaire ou un apprentissage⁴.

En outre, au cours des dernières années les possibilités d'obtenir un permis de résidence légale grâce à une mesure de tolérance ont été élargies. Il existe notamment un droit à la tolérance lié à l'obtention d'une formation professionnelle ou d'un apprentissage reconnu par l'État (*Ausbildungsduldung*)⁵. De plus, après avoir terminé leur formation ou après deux ans d'emploi ininterrompu, les jeunes qualifiés ayant bénéficié d'une mesure de tolérance peuvent, sous certaines conditions, obtenir un titre de séjour (*Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Beschäftigte*)⁶.

¹ §78 Asylgesetz. L'affaire est d'une importance fondamentale, l'arrêt s'écarte d'une décision du Tribunal administratif supérieur ou de la Cour constitutionnelle, ou en cas d'irrégularité de procédure.

² §58 Abs. 1a AufenthG.

³ §60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG

⁴ §60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG

⁵ §60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG

⁶ §18a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG

La loi sur le séjour prévoit aussi la possibilité d'obtenir un titre de séjour pour les adolescents ou jeunes adultes ayant démontré leur bonne intégration en Allemagne¹. Cependant, les conditions sont nombreuses et souvent difficiles à remplir, de telle sorte que la régularisation *via* cette procédure est rare². Il convient notamment d'être âgé de moins de 21 ans au moment de la demande, d'avoir séjourné au moins quatre ans de façon ininterrompue en Allemagne en ayant fréquenté avec succès un établissement scolaire ou encore de détenir un passeport.

Enfin, le retour volontaire du mineur isolé dans son pays d'origine n'est possible qu'avec l'accord de son tuteur³. Les centres au retour ou les services des étrangers peuvent indiquer des possibilités de soutien matériel au retour.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

En tant qu'autorités responsables de la prise en charge, de l'hébergement et des soins en faveur des mineurs étrangers isolés, les offices de la jeunesse des communes assument les dépenses correspondantes.

Selon le dernier rapport du gouvernement au *Bundestag* sur la situation des mineurs isolés, les coûts d'hébergement varient très fortement entre *Länder* : de 149 euros à 215 euros par jour durant la prise en charge provisoire et de 151 euros à 218 euros durant la prise en charge régulière. Ces coûts dépendent du mode d'hébergement et des besoins spécifiques des adolescents (thérapies, programmes d'intégration etc.)⁴.

L'article 89, livre VIII, du code social prévoit néanmoins une procédure de remboursement par les *Länder* aux communes des frais d'hébergement, de prise en charge et de soins de mineurs étrangers. Interrogés sur la mise en œuvre de cette obligation de remboursement, 40 % des 194 Offices de la jeunesse ayant répondu à l'enquête indiquaient que la totalité de leurs dépenses engagées en 2017 avaient été remboursées. Pour les 60 % restants, en revanche, la totalité des dépenses n'avait pas été remboursée⁵. Une majorité des offices de la jeunesse participant au sondage en 2018 tiraient un bilan positif ou plutôt positif de la pratique de remboursement des *Länder* et seuls 10 % donnaient une appréciation mauvaise ou très mauvaise, notamment en raison de longs délais de traitement et d'obstacles administratifs⁶.

¹ §25a *AufenthG*

² <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp80-unbegleitete-minderjaehrige.html?nn=283392>

³ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp80-unbegleitete-minderjaehrige.html?nn=283392>

⁴ Bericht der Bundesregierung zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland, mars 2020, <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/178/1917810.pdf>

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

Au-delà des remboursements prévus par la loi, environ un quart des offices de la jeunesse indiquent que des contrats cadre ou d'autres arrangements traitant de la question du financement des mesures en faveur des mineurs étrangers existent dans leur *Land*.

À titre d'illustration, le *Land* de Hesse rembourse aux offices de la jeunesse non seulement les frais d'hébergement, de prise en charge et de soins prévus au titre du livre VIII du code social, mais aussi les frais de personnels assumant la prise en charge de mineurs isolés. Le *Land* de Hesse finance également des places d'école pour les mineurs isolés, un programme éducatif spécifique et des services de conseil et d'accompagnement en faveur des mineurs étrangers isolés¹.

Enfin, l'État fédéral soutient les *Länder* et les communes dans la prise en charge des réfugiés et des coûts liés à cette intégration (6,3 milliards d'euros au total en 2019). Dans ce cadre, l'État fédéral a versé chaque année aux *Länder*, entre 2016 et 2019, une compensation forfaitaire pour les mineurs étrangers non accompagnés de 350 millions d'euros. Cette somme est répartie entre les *Länder* en fonction de leur population. Tous les *Länder* reversent en totalité ces fonds aux communes (ou à la ville-État s'agissant de Berlin et de Hambourg)².

Il convient de préciser que les sommes versées par l'État fédéral pour la prise en charge des mineurs isolés ne couvrent qu'une part minoritaire de l'ensemble des dépenses encourues. Par exemple, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a remboursé aux communes environ 460 millions pour les mineurs isolés en 2019, soit six fois la somme reçue en compensation par l'État fédéral (75,9 millions d'euros). Le Bade-Wurtemberg a quant à lui remboursé 200 millions d'euros aux communes et reçu 46,3 millions d'euros de l'État fédéral en 2019³.

Compte tenu des mécanismes de remboursement par les *Länder* et de compensation forfaitaire existants, ce sont les *Länder* qui assument *in fine* la grande majorité des dépenses liées aux mineurs isolés, même si un reste à charge peut exister pour certains offices de la jeunesse.

¹ <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/fluechtlinge/uma-unbegleitete-minderjaehrige-auslaenderinnen>

² Rapport du gouvernement fédéral sur les mesures de soutien aux *Länder* et communes dans le domaine des réfugiés et coûts d'intégration et leur utilisation en 2019, Juin 2020. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/197/1919780>

³ *Ibid.*

II. LA BELGIQUE

La Belgique a reçu, en 2019, 1 761 demandes de protection internationale provenant de personnes se déclarant mineures non accompagnées, dont 1 168 considérées comme effectivement mineures par les autorités belges¹. Ce nombre est en hausse par rapport à l'année précédente, puisque 1 239 personnes se déclarant mineures avaient introduit une demande de protection internationale en 2018, parmi elles 748 avaient effectivement été considérées comme n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans².

La loi-programme du 24 décembre 2002, titre XIII, chapitre VI, « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés »³ définit comme mineur étranger non accompagné (MENA) une personne qui remplit les conditions suivantes :

- elle est âgée de moins de 18 ans ;
- elle n'est pas accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou une représentation légale ;
- elle n'est pas ressortissante d'un pays membre de l'espace économique européen ;
- et soit elle a demandé la reconnaissance du statut de réfugié, soit elle est sans autorisation de séjour sur le territoire belge.

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

1. L'examen du dossier opéré par le service des Tutelles

En Belgique, lorsqu'une autorité repère une personne semblant être un mineur isolé, elle doit le signaler au service des Tutelles, rattaché au Service public fédéral Justice, ainsi qu'à l'Office des étrangers à l'aide d'une fiche de signalement. La transmission de cette fiche, accompagnée le cas échéant d'une copie des documents d'identité ou de séjour, ouvre la prise en charge du mineur par le service des Tutelles, qui va procéder à l'identification en vérifiant les déclarations du demandeur sur son nom, son âge, sa nationalité et s'il est effectivement un mineur non accompagné.

Aux termes de la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers du 12 janvier 2007⁴, « *L'étranger qui se déclare mineur et au sujet duquel il n'existe aucun doute quant à sa minorité est accueilli dans un centre d'observation et d'orientation dès son arrivée à la frontière* ».

¹ <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport%20statistiques%202019.pdf>

² https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Rapport_statistiques_2018.pdf

³ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2002A21488&la=F

⁴ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2007002066&la=F

Lorsqu'un demandeur d'asile se déclare mineur, les autorités, dans un premier temps, vérifient les déclarations en s'entretenant avec la personne, au besoin avec un interprète, analysent les documents fournis à l'appui des dires et recueillent l'avis des personnes qui l'encadrent depuis son arrivée (assistants sociaux, personnels des centres d'observation et d'orientation ...). Le test médical intervient dans un second temps¹.

2. L'évaluation médicale de l'âge

Lorsque des doutes apparaissent sur l'âge annoncé par le demandeur, un triple test médical est effectué pour vérifier les dires. Le test est effectué sous le contrôle du service des Tutelles et reste à la charge financière de l'autorité compétente en matière d'asile qui a demandé sa réalisation.

Trois radiographies sont ainsi réalisées : l'une de la dentition (opinion clinique d'un dentiste avec un examen radiologique de la dentition), une deuxième de la main et du poignet de la main non dominante et la dernière des extrémités médiales des deux clavicules². La loi n'exige pas que ces tests soient réalisés par des médecins différents.

Le test doit être expliqué au mineur, au besoin par l'intermédiaire d'un interprète. Le choix de cette combinaison de trois tests vise à accroître la fiabilité du résultat. Si toutefois ils donnent des résultats différents, l'âge le plus bas est retenu. D'après le guide pratique d'EASO sur l'estimation de l'âge, dans sa partie relative à la Belgique³, « *il est généralement observé que les examens médicaux ne permettent pas de déterminer un âge exact. En effet, tous les experts (...) reconnaissent que les examens de l'âge dentaire et squelettique sont toujours des estimations éclairées qui ne permettent pas une détermination exacte de l'âge d'une personne. Ils soulignent que le résultat est une estimation et qu'une marge d'erreur d'environ un ou deux ans devrait toujours être prise en considération. Cette méthode permet au service des tutelles de déterminer de manière fiable si un tuteur doit être désigné ou non, en particulier lorsque le jeune n'est pas en mesure de présenter des documents authentiques ou lorsqu'il ne connaît tout simplement pas sa date de naissance* ».

Un rapport établi sur la base des examens réalisés et des informations recueillies est ensuite envoyé au service des Tutelles. De l'arrêt n°246.340 du 9 décembre 2019, il ressort, dans les conclusions du Conseil d'État, que « *seule la conclusion générale du rapport médical est pertinente pour la détermination de l'âge et non le résultat de chaque test. Il importe cependant que la*

¹ https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne/service_des_tutelles/identification_d_un_mineur_etranger_non_accompagne

² La Belgique suit les recommandations édictées par le groupe d'étude sur l'estimation de l'âge en médecine légale de l'Association allemande de médecine légale <https://www.medizin.uni-muenster.de/en/rechtsmedizin/schmeling/agfad/recommendation.html>

³ https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Practical-Guide-on-Age-Assessment-2018_FR.pdf, p.107

conclusion générale soit compréhensible au regard des résultats des trois tests qui mènent à sa formulation et que la partie adverse justifie donc suffisamment cette conclusion générale »¹.

3. La prise de décision et ses conséquences

Le service des Tutelles prend la décision relative à la majorité ou à la minorité et en fait part à la personne concernée, d'une part, et à l'Office des étrangers, d'autre part. Ce dernier doit s'y conformer et mettre à jour le dossier avec l'âge retenu. Plus généralement :

- si le service considère que l'âge déclaré par le mineur est possible compte tenu du rapport médical, alors cet âge est accepté ;
- si le service considère que l'âge déclaré est peu probable au regard du rapport médical, il retiendra la fourchette basse de l'évaluation pour mettre à jour le dossier² ;
- si le service estime que le demandeur a 18 ans ou plus, une décision de cessation de prise en charge lui est notifiée. Dans ce cas, l'Office des étrangers devient l'autorité compétente pour déterminer l'âge et retient habituellement, sur la base d'une courbe de Gauss, l'âge moyen.

Des documents ou autres preuves peuvent être apportés pour justifier l'âge du mineur. Si ce dernier n'est pas d'accord avec la décision du service des Tutelles, il peut déposer un recours auprès du Conseil d'État.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Le parcours d'un mineur isolé l'amène à rencontrer notamment :

- le service des Tutelles, qui s'occupe de l'accueil et de la prise en charge d'un mineur isolé sur le territoire, de son identification et qui fait partie de l'administration centrale du Service public fédéral Justice¹ ;

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=246340&l=fr>

² Dans ce cas, et même s'il ne définit pas expressément une nouvelle date de naissance, le service des Tutelles prend en considération une date « fictive » dans la mesure où l'âge déclaré et l'âge déterminé ne coïncident pas. Saisi à plusieurs reprises sur cette question, le Conseil d'État belge a considéré que la compétence de « vérifier ses déclarations notamment au sujet de son âge, ne s'étend pas à celle de fixer une nouvelle date de naissance pour l'étranger, différente de celle déclarée » et que « en décidant que la date de naissance déclarée par le requérant ne peut être prise en considération, la motivation de l'acte attaqué implique de facto qu'une nouvelle date de naissance, par essence fictive, doit être attribuée au requérant » https://www.agii.be/sites/default/files/rvs_241990.pdf. Le Conseil d'État estime que « la seule finalité du test médical, comme le prévoit l'article 7 précité de la loi, est de vérifier si l'étranger est âgé ou non de moins de dix-huit ans ». Ainsi, « en décidant dès lors d'écarter la date de naissance déclarée par le requérant au motif qu'elle se situe en dessous de la marge d'erreur inférieure définie par le test médical et en retenant ainsi nécessairement, fût-ce sans la préciser, une autre date de naissance, nécessairement fictive, que celle déclarée, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation et a excédé sa compétence d'identification des mineurs étrangers non accompagnés ». https://www.agii.be/sites/default/files/rvs_242623.pdf

- l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile Fedasil, chargée de l'accueil des demandeurs de protection internationale, et qui est tenue d'accueillir tous les mineurs isolés, y compris ceux qui n'introduisent pas de demande de protection internationale ;

- l'Office des étrangers, qui enregistre les demandes avant transfert au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides et est compétent s'agissant des demandes au titre de la « procédure MENA » ;

- le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), qui examine et statue sur les demandes de protection internationale.

Les communautés² peuvent également intervenir s'agissant des MENA, notamment *via* leurs services d'aide à la jeunesse. Depuis 2016, les communautés et Fedasil sont liés par des conventions permettant la mise à disposition de places d'accueil dans les structures communautaires pour les MENA les plus vulnérables³ en phase deux. En phase trois du parcours d'accueil, les centres publics d'action sociale (CPAS), établissements publics dotés d'une personnalité juridique distincte de la commune, jouent un rôle dans l'aide et l'accueil des MENA ayant suffisamment d'autonomie.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

a) L'accueil d'un mineur

Un mineur non accompagné arrivant en Belgique peut déposer :

- une demande de protection internationale lui permettant d'obtenir, en cas d'accord, le statut de réfugié ou celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire ;

- une demande au titre de la procédure applicable aux mineurs isolés conformément à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980 amendée en 2011⁴ et qui instaure la recherche d'une « solution durable » pour les mineurs isolés⁵ ;

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2003122261&table_name=loi

² Pour mémoire, la Belgique fédérale compte trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.

³ D'après la publication du Haut-Commissariat aux Réfugiés *Vers une protection renforcée des enfants non accompagnés et séparés en Belgique* « Le nombre de places dans le cadre de ces accords s'élève à 130 places du côté francophone et à 145 places du côté flamand. Ces places ayant surtout vocation à accueillir les enfants non accompagnés et séparés les plus jeunes et ceux identifiés comme particulièrement vulnérables, les taux d'occupation réels démontrent que des places restent toutefois souvent inoccupées ». https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2019/09/UNHCR-UASC_Belgium-FRA.pdf

⁴ Loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire au mineur étranger non accompagné du 12 septembre 2011.

⁵ Cette procédure, réservée aux MENA qui soit n'ont pas déposé de demande d'asile, soit ont été déboutés de cette demande de protection, vise à trouver pour le mineur une « solution durable » qui

- une demande de titre de séjour pour un autre motif tel que des raisons humanitaires ou médicales, ou encore en tant que victime de la traite des êtres humains.

L'accueil d'un mineur non accompagné en Belgique s'effectue en trois phases.

La première phase est celle de l'observation. Le mineur est accueilli dans un centre d'observation et d'orientation (COO) spécialisé, géré par Fedasil, permettant au service des Tutelles de vérifier, d'une part, qu'il n'est pas accompagné, d'autre part, qu'il est effectivement mineur.

Cette phase permet également de commencer à dresser un premier profil (social, médical et psychologique) du demandeur pour pouvoir l'orienter au mieux, vers des structures adaptées à ses besoins, en cas de vulnérabilités particulières. Cette première phase en COO dure quinze jours, renouvelable une fois¹.

La deuxième phase, appelée stabilisation, s'accompagne d'un placement du demandeur dans une structure d'accueil collective publique gérée directement par Fedasil ou par une association telle que la Croix-Rouge, dans un service dépendant de l'aide à la jeunesse d'une communauté ou dans une famille d'accueil. D'une durée de plusieurs mois, cette phase permet l'accompagnement du demandeur vers plus d'autonomie. Lorsque le demandeur est âgé de moins de 15 ans ou qu'il se trouve dans une situation de vulnérabilité importante, il est accueilli dans un centre spécifique géré par une communauté. Les offres collectives d'hébergement sont encadrées par des accompagnateurs et des éducateurs et permettent, outre de préparer à l'autonomie, d'accompagner le MENA dans son parcours scolaire.

Enfin, la troisième phase correspond à une phase d'autonomie accompagnée pour les mineurs âgés de plus de 16 ans ayant obtenu un titre de séjour supérieur à trois ans (voir *infra*).

Un tuteur est nommé auprès du mineur isolé par le service des Tutelles. Ce tuteur personnel aura pour mission de l'aider à chercher un avocat, à introduire la demande de protection internationale et lui donnera des conseils pratiques et juridiques. Il l'assistera également lors des procédures et sera présent lors des différents entretiens jalonnant la procédure de demande d'asile. Aux termes de la loi-programme du 24 décembre 2002² et de l'arrêté royal portant exécution de cette

passé soit par le regroupement familial dans le pays où vivent légalement les parents, soit par le retour dans le pays d'origine, soit par l'autorisation de séjourner en Belgique (voir infra).

¹ [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=\(text%20contains%20\(%27%27\)\)&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2007040944&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?sql=(text%20contains%20(%27%27))&language=fr&rech=1&tri=dd%20AS%20RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2007040944&caller=image_a1&fromtab=loi&la=F)

² https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2002A21488&la=F

loi-programme¹, le tuteur gère également les ressources financières et « *prend toutes mesures utiles afin que le mineur bénéficie de l'aide des pouvoirs publics, à laquelle il peut prétendre* ». Il veille à ce que le MENA soit scolarisé et qu'il reçoive les soins médicaux ou psychologiques dont il aurait besoin.

En matière d'aide, les MENA, comme les autres demandeurs d'asile, peuvent prétendre à une aide financière appelée « pécule hebdomadaire ». Cette aide, dont le montant varie entre 61 et 70 euros par semaine², inclut les dépenses alimentaires, les dépenses d'hygiène et un peu d'argent de poche³.

Tout mineur doit suivre une scolarité, quel que soit son statut au regard du droit au séjour en Belgique. Des initiatives autant dans les communautés wallonnes que flamandes visent à permettre l'intégration scolaire des élèves, par exemple *via* des classes spécifiques à destination des élèves ne parlant ni le français, ni le néerlandais ou encore des élèves analphabètes. Ainsi, dans la communauté française, le décret visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française du 7 février 2019⁴ a pour objectifs :

- d'assurer l'accueil, l'orientation et l'insertion des élèves nouvellement arrivés ;
- d'accompagner leur scolarité, notamment par l'apprentissage de la langue d'enseignement ;
- de préparer l'arrivée des élèves dans le système par étapes.

b) Le cas d'un mineur qui atteint 18 ans avant le rendu de la décision d'asile

Lorsqu'un demandeur atteint l'âge de 18 ans sans que sa demande de protection n'ait été traitée, il est envoyé dans une structure d'accueil pour adultes. La mission du tuteur personnel dont il bénéficiait s'arrête également.

Une demande de transfert dans un centre pour adultes est déposée auprès de Fedasil par les services compétents, laquelle indique « *le réseau social du jeune, la localisation de son école et les éventuels besoins spécifiques* » pour que Fedasil puisse déterminer le centre d'hébergement le plus adéquat. Des exceptions au transfert peuvent exister, sur accord des autorités compétentes, par exemple si le mineur devient majeur lors du dernier trimestre de sa scolarité et qu'un transfert le ferait changer d'école, ou encore si un délai de transition est nécessaire.

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2003122261&table_name=loi

² Montants actualisés par Fedasil valables pour 2021.

³ https://www.wvcw.be/no_index/files/4935-2021-02-02---ila-montants-forfaitaires-2021.pdf

⁴ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2019040713&la=F

La structure d'accueil doit faire en sorte que le demandeur poursuive sa scolarité, dans la mesure où celle-ci a été entamée avant son dix-huitième anniversaire, qu'il est motivé, que le diplôme peut être obtenu dans les deux ans à compter de la demande et qu'une évaluation annuelle est réalisée pour vérifier que les conditions sont toujours réunies.

2. La prise en charge en cas de décision positive

L'instruction d'un dossier de demande d'asile comporte plusieurs phases, au cours desquelles le mineur est accompagné, outre de son tuteur, d'un avocat lors de la procédure d'examen de la demande. Le cas échéant, un interprète est présent. Une première étape de la procédure consiste en l'enregistrement de la demande de protection auprès de l'Office des étrangers, sans avocat. À cette occasion, l'agent de l'Office des étrangers remplira une déclaration avec les données d'identité, puis le mineur, sur la base d'un questionnaire, expliquera sa situation, les raisons de son départ de son pays d'origine et les raisons pour lesquelles il ne souhaite pas y retourner. L'agent de l'Office des étrangers restituera par écrit ces déclarations. Le MENA peut demander à ce que soient corrigés, si besoin, la restitution des déclarations et le questionnaire, voire peut refuser de signer les documents.

La deuxième étape de la procédure correspond au transfert du dossier auprès du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), qui convoque le mineur, son tuteur et son avocat à un entretien adapté au mineur. Le CGRA va ensuite traiter la demande en vérifiant notamment la crédibilité du récit ainsi que des points formels de procédure, puis statuer sur le rendu de la décision d'asile. L'intérêt supérieur de l'enfant et sa vulnérabilité sont des points décisifs devant être pris en compte lors de l'examen de la demande.

a) Les conséquences de l'obtention d'un titre

Un MENA dont la demande de protection a été acceptée obtient tout d'abord un permis de séjour pour une durée de cinq ans en cas d'octroi du statut de réfugié et d'un an en cas d'octroi d'un permis de séjour au titre de la protection subsidiaire.

Lorsque le mineur voit sa demande acceptée avant d'atteindre son dix-huitième anniversaire, il peut bénéficier d'une aide financière de la part d'un centre public d'action sociale (CPAS) et pourra amorcer la phase d'autonomie réelle, c'est-à-dire un logement indépendant sans accompagnement. En application de l'article 8 de la loi sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers du 12 janvier 2007¹, le CPAS est en effet compétent pour délivrer l'aide sociale à un MENA lorsque celui-ci est autorisé au séjour de plus de trois mois en Belgique.

¹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2007002066&la=F

Le mineur ayant obtenu un titre peut engager la phase trois de la procédure d'accueil du moment où il satisfait à plusieurs critères : outre le fait d'avoir été régularisé, il doit être âgé de plus de 16 ans, avoir résidé au moins quatre mois dans une structure d'accueil de phase deux et ne pas représenter de danger pour lui-même ou pour les autres. Il bénéficie alors, par exemple dans le cadre d'une initiative locale d'accueil (ILA)¹ au sein d'un CPAS² ou d'un projet géré par une ONG, de plus de liberté et d'autonomie, tout en ayant un accompagnement, pour se préparer à vivre indépendamment. Selon l'association sans but lucratif Ciré (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), « Cette troisième phase a été conçue afin de faciliter la transition de l'aide matérielle à l'aide sociale et l'intégration des MENA dans la société. Les jeunes sont stimulés à prendre en main leur vie quotidienne au niveau social et relationnel. Au fur et à mesure de l'accueil, les responsabilités des jeunes augmentent. Cette étape dure six mois, au terme desquels le jeune doit trouver un logement et devenir autonome dans sa vie quotidienne. Sous certaines conditions, le jeune pourra bénéficier d'un sursis et son accueil sera prolongé pour une durée définie en fonction de son âge, de son autonomie et de l'avancée de sa recherche de logement »³.

Le jeune peut également préférer l'autonomie réelle et totale, correspondant à la phase quatre du parcours d'accueil. Cela peut lui ouvrir le droit, sous réserve du respect des critères classiques pour pouvoir en bénéficier, à certaines aides sociales, telles que celle équivalente au revenu d'intégration ou encore des aides du type garantie locative, prime d'installation ou aide aux frais de transports.

b) La possibilité de regroupement familial

L'octroi d'un permis de séjour ouvre la possibilité pour les proches, à savoir les parents dans le cas des mineurs arrivés en Belgique sans parents ni tuteur légal, de bénéficier d'un droit au séjour en Belgique au titre du regroupement familial. Le visa de regroupement familial est à demander auprès d'un poste diplomatique belge pour les personnes se trouvant à l'étranger, tandis que celles étant déjà en Belgique peuvent lancer la procédure de regroupement auprès de la commune dans laquelle elles séjournent. La demande est traitée par l'Office des étrangers.

¹ Une ILA est une structure d'accueil individuelle (parfois collective) gérée par le centre public d'action sociale.

² Une convention est alors conclue entre le CPAS et Fedasil, ayant « pour objet d'organiser l'octroi de l'aide matérielle aux bénéficiaires par le CPAS, dans le cadre de la mission qui lui est confiée par Fedasil. De manière générale, elle fixe la capacité et le lieu de l'ILA, le tarif forfaitaire et les modalités de l'intervention financière, le droit de Fedasil de contrôler l'affectation des montants ainsi que la durée et la date d'entrée en vigueur de la convention ». https://www.brudoc.be/opac_css/doc_num.php?explnum_id=2202

³ <https://www.cire.be/publication/quel-accompagnement-pour-les-jeunes-les-plus-vulnerables/>

3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée

a) La possibilité de faire appel

Lorsque le CGRA déboute le demandeur, ce dernier a la possibilité d'introduire un recours auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE).

Cette juridiction peut alors confirmer la décision du CGRA (la décision reste inchangée), la réformer (la décision est modifiée) ou l'annuler (le CGRA doit mener une nouvelle enquête). La décision finale du CCE clôt la procédure de demande de protection. Pour autant, il existe un ultime recours pour le demandeur : la cassation de l'acte administratif devant le Conseil d'État. Dans ce cas, l'avocat du MENA a 30 jours pour introduire le recours. Le Conseil d'État opérera tout d'abord une vérification des motifs de recours et un filtrage des demandes. Il ne se prononce que sur la légalité de la décision du CCE : si celle-ci est illégale, il renverra l'affaire devant le CCE qui devra réétudier le dossier.

À l'issue de l'ultime procédure, deux situations sont possibles. Dans le premier cas, le demandeur a obtenu une protection, que ce soit *via* le statut de réfugié ou *via* celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire. Dans le second cas, il est débouté et le rejet devient définitif.

b) En cas de rejet définitif

Lorsque, malgré les recours, la demande a été définitivement rejetée, le demandeur débouté reçoit un ordre de reconduire, c'est-à-dire de quitter le territoire belge. Il est toutefois autorisé à rester jusqu'à son dix-huitième anniversaire. S'agissant de l'accompagnement dont il bénéficiait auparavant, il doit quitter le réseau d'accueil à ses 18 ans.

Deux cas peuvent se présenter :

- si le mineur n'a pas encore reçu son ordre de reconduire, il peut toujours bénéficier de son droit à l'accueil sans qu'il ait besoin de faire de formalités particulières. Il est toutefois tenu de préparer son départ à sa majorité ;

- s'il a reçu un ordre de reconduire, il peut néanmoins demander une prolongation de l'aide matérielle pour rester dans le service d'hébergement dans les délais indiqués sur l'ordre de reconduire. Selon le « Guide à destination des Services qui hébergent des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) dans le cadre du Plan MENA »¹, « Pour autant que l'accueil soit prolongé, le travail d'autonomisation est poursuivi jusque l'âge de 18 ans, et ce même si le jeune n'est pas en mesure d'être accueilli en 3^e phase. Vu

¹ http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=cd11d3a994c1499174c2bdfe224d4713f1f0e0df&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGA/Docs/MENA/Guide_Plan_MENA.pdf

qu'il reste tributaire de l'aide matérielle jusque ses 18 ans (et quelques jours), s'il n'accepte pas le retour volontaire (anticipé par un trajet de préparation), le jeune restera au service d'hébergement. Il devra être préparé à sa majorité, âge à laquelle il devra quitter l'accueil (à ses 18 ans + quelques jours) et se débrouiller. Pour ces jeunes, un contact préalable avec une association qui accompagne des jeunes en séjour illégal (...) avant le départ du jeune du centre, est recommandé ». Ce même document précise toutefois qu'il ne s'agit pas d'inciter le demandeur à se placer dans cette situation mais de les informer des risques qui y sont liés ainsi que des recours et moyens de protection à sa disposition, par exemple en matière d'hébergement et de travail.

c) La politique de retour

Un étranger mineur non accompagné ne peut pas faire l'objet d'une expulsion avant qu'il ait atteint l'âge de 18 ans, aucun ordre de quitter le territoire ne peut lui être notifié, celui-ci est remplacé par un ordre de reconduire aux termes de l'arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 8 octobre 1981¹. Le mineur peut toutefois faire acte d'un retour volontaire vers son pays d'origine.

En cas de retour volontaire², Fedasil coordonne les modalités de retour et prend en charge le voyage retour. Un projet de réinstallation peut également être élaboré préalablement au voyage³. C'est l'Organisation internationale des migrations (OIM) qui s'occupe de l'organisation pratique des retours, à savoir la réservation des sièges, l'accompagnement à l'aéroport ou à l'arrêt de bus, selon le moyen de transport choisi. L'OIM se charge également de faire en sorte qu'un soutien soit apporté au demandeur en cas d'escale et prévoit au besoin un accompagnement médical ou opérationnel. L'OIM donne également aux personnes autorisées à en bénéficier (c'est-à-dire ressortissantes d'un pays avec obligation de visa) la somme en espèces destinée à couvrir les premiers frais après le retour, d'un montant de 250 euros par adulte et 125 euros par mineur⁴. Une fois arrivés dans le pays de destination, et lorsque c'est possible, un collaborateur de l'OIM peut accueillir les personnes à leur arrivée à l'aéroport et peut également assurer le transfert vers la destination finale en finançant le moyen de transport approprié.

¹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1981100831&table_name=loi

² https://www.retourvolontaire.be/sites/default/files/public/brochure_fr.pdf

³ « Il s'agit de l'élaboration d'un projet concret de réinstallation, avec un soutien temporaire par un partenaire local au pays d'origine qui doit donner l'opportunité au jeune de faire un nouveau départ. Le projet comprend un volet financier, des garanties au niveau de l'accueil et de l'hébergement du jeune, son suivi médical, sa formation et/ou son emploi, des stages, la possibilité de lancer un micro-business, une prime pour les parents du MENA »
http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=cd11d3a994c1499174c2bdfe224d4713f1f0e0df&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/MENA/Guide_Plan_MENA.pdf

⁴ <https://www.fedasil.be/fr/retour-volontaire/voyage-de-retour>

Dans l'éventualité où l'individu ferait l'objet d'un retour forcé, au-delà de ses 18 ans, l'Office des étrangers serait en charge de l'éloignement.

Une procédure particulière : la « procédure MENA »

La « procédure MENA » vise à proposer une « solution durable » aux mineurs isolés n'ayant pas déposé de demande de protection internationale ou à qui cette protection a été refusée. Intégrée à la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 15 décembre 1980 en 2011¹, la « procédure MENA » doit être déposée auprès de l'Office des étrangers par le tuteur du mineur. La décision revient à l'Office des étrangers.

Les solutions durables possibles sont énumérées par ordre de priorité dans la loi, qui propose de préférence le regroupement familial dans le pays où vivent légalement les parents, en deuxième possibilité le retour dans le pays d'origine ou dans un pays où le mineur est admis au séjour « *avec des garanties d'accueil et de soins adéquats, en fonction de son âge et de son degré d'autonomie, soit de la part de ses parents ou d'autres adultes qui s'occuperont de lui, soit de la part d'organismes publics ou d'organisations non gouvernementales* »² et, en dernier recours, par l'autorisation de séjourner en Belgique.

Suite à l'examen de la demande, le mineur se voit délivrer soit un ordre de reconduire, si la solution durable consiste en la sortie du territoire, soit un document de séjour valable six mois. Celui-ci peut être prolongé de six mois si, à l'issue de la période initiale, aucune solution durable autre n'a été trouvée.

Dans l'hypothèse où le séjour en Belgique est dès le départ la solution durable envisagée, le titre de séjour remis est d'une durée d'un an renouvelable³. Avant l'expiration du délai, le tuteur doit transmettre des « *éléments probants relatifs au projet de vie* » du mineur en Belgique, tels que la preuve qu'il suit une scolarité ou qu'il connaît l'une des trois langues officielles.

¹ Par la loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en vue de l'octroi d'une autorisation de séjour temporaire au mineur étranger non accompagné du 12 septembre 2011.

² https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi

³ 54 MENA ont bénéficié de cette possibilité en 2018 et 75 en 2019.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Le financement de l'accueil des demandeurs d'asile, incluant les MENA, en Belgique dépend, pour la partie Fedasil, d'une dotation de l'État d'un montant de 410,7 millions d'euros, auxquels s'ajoutent près de 8,6 millions d'euros provenant de sources européennes et de recettes diverses¹. Le financement du programme de retour volontaire est inclus dans le budget de Fedasil et repose donc en grande partie sur des ressources nationales. La participation du Fedasil est également importante dans le financement des prises en charge à un niveau autre que fédéral puisque :

- les conventions signées entre Fedasil et les communautés permettent d'assurer un certain nombre de places dans les structures communautaires pour les MENA en phase deux. Elles comprennent une participation fédérale à hauteur de 86,86 euros par jour et par place occupée² et 34,75 euros par place inoccupée ;

- les centres publics d'action sociale (CPAS) peuvent prétendre à un remboursement par l'État fédéral d'une partie de l'aide sociale qu'ils octroient à un MENA, à hauteur de 73,37 euros par place occupée et 29,35 euros par place inoccupée.

¹ <https://www.fedasil.be/fr/propos-de-fedasil/budget>

² https://www.uvcw.be/no_index/files/4935-2021-02-02---ila-montants-forfaitaires-2021.pdf

III. L'ESPAGNE

L'Espagne est confrontée depuis plus d'une quinzaine d'année à l'arrivée sur ses côtes d'étrangers en situation irrégulière, parmi lesquels un nombre significatif de mineurs isolés (*Menores Extranjeros No Acompañados* - MENAs). Selon la réglementation en vigueur, est considéré comme un mineur étranger non accompagné « *tout étranger de moins de dix-huit ans arrivant sur le territoire espagnol sans qu'un adulte soit responsable de lui, légalement ou conformément à la coutume [...] et tout mineur étranger qui se trouve dans cette situation une fois en Espagne* »¹.

Le registre national des mineurs étrangers non accompagnés (*Registro de Menores Extranjeros No Acompañados*) recensait, au 31 décembre 2019, 12 471 mineurs étrangers sous tutelle ou accueillis dans des centres de protection de l'enfance en Espagne². Il s'agissait à plus de 90 % de mineurs de sexe masculin, principalement originaires du Maroc, d'Algérie, de Guinée, de Côte d'Ivoire et du Mali. Le nombre de mineurs étrangers isolés recensés en Espagne est en recul par rapport à l'année record de 2018 (13 796) mais demeure très élevé, après avoir oscillé aux alentours de 3 000 à 4 000 mineurs entre 2008 et 2016³. Selon le ministère de l'Intérieur, le nombre de mineurs étrangers arrivés seuls par voie maritime dans des embarcations de fortune sur les côtes espagnoles est passé de 588 en 2016, à 2 345 en 2017, 7 026 en 2018 et 2 873 en 2019⁴.

Selon le registre national, l'Andalousie (4 617 mineurs isolés), la Catalogne (1 977), le Pays basque (777) et les villes autonomes de Ceuta (712) et Melilla (1 389) étaient les principaux territoires d'accueil en 2019. Le Défenseur du peuple souligne toutefois depuis plusieurs années le manque de fiabilité des données de ce registre et l'écart important avec les statistiques des communautés autonomes.

L'Espagne présente la spécificité de voir très peu de demandes d'asile déposées par des mineurs. Selon Eurostat, seuls 20 mineurs non accompagnés avaient déposé une demande d'asile en 2017, 75 en 2018 et 100 en 2019⁵.

¹ Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, article 189.

² Fiscalía General del Estado, rapport annuel 2020, https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/index.html

³ Voir le nombre d'inscrits au registre entre 2008 et 2019 : https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/1_Informe_gestion_2019.pdf, p. 194.

⁴ Fiscalía General del Estado, rapport annuel 2020.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyunaa/default/table?lang=en

Le cadre juridique régissant les mineurs étrangers non accompagnés en Espagne est complexe et comprend à la fois des dispositions relatives :

- à la politique migratoire et au droit des étrangers qui, en vertu de l'article 149 de la Constitution espagnole, relèvent de la compétence exclusive de l'État central (loi organique du 11 janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration (LOEX)¹, règlement 557/2011 portant application de la loi organique précitée² et loi du 30 octobre 2009 relative au droit d'asile et à la protection subsidiaire³) ;

- et à la protection de l'enfance (loi organique du 15 janvier 1996 de protection juridique du mineur (LOPJM)⁴, telle que modifiée à deux reprises en 2015⁵), dont la mise en œuvre relève des communautés autonomes qui, sans préjudice du cadre national, peuvent adopter leur propre politique en la matière. Des disparités de traitement des mineurs étrangers isolés peuvent exister entre communautés autonomes, voire entre provinces d'une même communauté.

Le protocole cadre de 2014 sur les mineurs étrangers non accompagnés⁶ (dénommé ci-après « protocole cadre MENA ») coordonne les interventions des différentes institutions et administrations compétentes, de la localisation du mineur à son identification, en passant par la détermination de son âge et sa mise à disposition auprès des services de protection des mineurs. Bien qu'il soit juridiquement non contraignant, ce protocole constitue un élément essentiel du cadre normatif en vigueur en Espagne.

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

En présence d'un étranger dont la minorité ne peut être établie de façon certaine, le ministère public (*Ministerio fiscal*) est compétent pour déterminer l'âge du supposé mineur, en collaboration avec les services sanitaires compétents, en vertu de l'article 35.3 de la loi organique du 11 janvier 2000 sur les droits et libertés des étrangers en Espagne. La

¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

³ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

⁴ Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

⁵ Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

⁶ Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.

procédure de détermination de l'âge est détaillée dans le protocole MENA de 2014. Les décisions concernant la minorité ou la majorité des jeunes migrants arrivant en Espagne donnent également lieu à une jurisprudence abondante qui a eu une influence significative sur le cadre juridique¹.

1. L'examen des documents d'identité

L'examen des documents d'identité en possession du supposé mineur constitue la première étape pour déterminer l'âge d'un étranger se déclarant mineur. Les passeports et documents de voyage authentiques délivrés par les autorités étrangères constituent un titre suffisant pour reconnaître la condition de minorité (protocole cadre MENA, chapitre II). Si ces documents d'identité attestent que l'étranger a moins de 18 ans, il n'est, en principe, pas possible d'exiger la réalisation de tests médicaux. Ce principe selon lequel un immigré dont le passeport ou le document d'identité montre la minorité ne peut être soumis à des tests complémentaires de détermination de l'âge sans justification raisonnable a été réaffirmé à plusieurs reprises par des décisions du Tribunal suprême².

Cependant, pour être valables, les documents d'identité ne doivent pas :

- présenter de signes de falsification, de corrections, de modifications ou d'éléments barrés ;
- contenir des informations ou des dates contradictoires avec d'autres documents publics émis par le même pays ou dont disposent les autorités espagnoles compétentes ;
- être en contradiction avec de précédentes preuves médicales sur l'âge et la filiation du titulaire du document, produites à la demande du parquet ou par une autre autorité judiciaire, administrative ou diplomatique espagnole ;
- contenir des informations en contradiction évidente avec l'apparence physique de l'intéressé ;
- contenir des données peu plausibles.

Dans l'un des cas énumérés ci-dessous, l'étranger est considéré comme sans papiers.

En cas de doute concernant l'âge, conformément au cadre juridique communautaire, une présomption de minorité s'applique. Selon l'article 12.4 de la loi organique de protection juridique du mineur (LOPJM)³, « lorsque la majorité d'âge d'une personne ne peut être établie, celle-ci sera considérée comme

¹ Parmi les décisions récentes, on peut notamment citer : Sentencia del Tribunal Supremo 307/2020

² Tribunal Supremo, Chambre des affaires civiles, affaires n° 280/2013 et 1381/2013, 18 juillet 2014.

³ Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

mineure aux fins des dispositions de la présente loi, aussi longtemps que son âge reste indéterminé ». Cette présomption réfragable de minorité peut cependant être contestée si les deux conditions suivantes sont remplies :

- l'élimination de tout doute raisonnable, c'est-à-dire que la majorité d'âge a été prouvée par « *l'évaluation rationnelle, logique et conforme aux préceptes scientifiques et aux maximes de l'expérience, de toutes les preuves existantes* » ;

- une motivation suffisante de l'arrêté du ministre public déclarant la majorité d'âge « *permettant à tout lecteur de comprendre ce qui a conduit le procureur à formuler son décret, en excluant toute trace d'arbitraire* »¹.

2. L'évaluation médicale de l'âge

Dans le cas le plus courant d'étrangers supposés mineurs localisés par les forces de police et non connus des autorités, l'article 35 de la loi sur les étrangers précitée autorise l'ouverture d'un dossier de détermination de l'âge par le parquet et, le cas échéant, la réalisation d'examens médicaux si les deux conditions suivantes sont remplies :

- premièrement, l'étranger est sans papiers. En droit espagnol, est considéré comme sans papiers tout étranger qui ne détient pas de passeport ou de document d'identité original et authentique équivalent². Tout étranger porteur de photocopies de passeport ou d'autre pièce d'identité, de documents personnels mais ne permettant pas d'identifier la personne (certificat de naissance, livret de famille, certificat d'immatriculation, cartes professionnelles, etc.), d'un faux passeport ou d'un passeport authentique « non fiable » (par exemple, absence de correspondance entre le porteur et la photographie, informations ou dates contradictoires avec d'autres documents du porteur) est considéré comme sans papiers (cf. *supra*) ;

- deuxièmement, la minorité d'âge ne peut être établie de façon certaine. Le doute porte ici sur le fait que la personne ait moins de 18 ans et non sur son âge précis (par exemple, il est indifférent que le mineur ait 14 ans ou 17 ans). Lorsqu'il n'y a aucun doute que l'étranger sans papiers est mineur, le procureur ordonne son entrée immédiate dans le système de protection de l'enfance et doit s'abstenir d'exiger toute preuve³.

Si les deux conditions présentées ci-avant sont remplies - l'étranger est sans papier et sa minorité ne peut être établie de façon certaine - le ministère public peut demander la réalisation d'examens médicaux, conformément à la procédure prévue par le chapitre V du protocole cadre

¹ *Fiscalía General del Estado, Nota interna 2/2018 sobre seguimiento los expedientes de revisión de los decretos de la edad de extranjeros indocumentados cuya minoría no puede ser establecida con seguridad.*

² *Artículos 25 y 35 LOEX, artículo 12.4 LOPJM y jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo: SSTs Números 452/2014; 453/2014; 11/2015; 13/2015; 318/2015; 320/2015.*

³ *Fiscalía General del Estado, Nota interna, p. 6.*

MENA. Le cadre juridique tel que modifié en 2015 (article 12.4 LOPJM) affirme les principes de célérité dans la réalisation de ces tests, de respect de la dignité et de la santé de l'étranger supposé mineur et exige son consentement préalable pour la réalisation des tests. La personne doit être informée des types de tests auxquels elle sera soumise, de la finalité des investigations et des conséquences de son éventuel refus. En cas de refus de tests médicaux en présence des policiers, l'étranger est conduit devant le procureur qui, après avoir reçu sa déposition et étudié les circonstances du dossier, pourra déterminer qu'il est majeur, limitant ainsi l'application de la présomption de minorité.

Les tests de détermination de l'âge et les avis d'experts doivent être réalisés par des médecins spécialistes ou légistes travaillant dans les services de santé publique. Il n'existe pas de système unifié de détermination de l'âge sur le territoire espagnol : il revient à chaque communauté autonome d'établir quels sont les spécialistes chargés d'émettre un avis et, indirectement, les tests à effectuer¹. Le protocole cadre MENA recommande néanmoins de suivre les lignes directrices sur les méthodes d'estimation de l'âge des mineurs étrangers non accompagnés, établies dans un document de consensus de bonnes pratiques des instituts de médecine légale espagnols en 2011².

En 2018, le parquet a également rappelé qu'il est recommandé, si les doutes subsistent, de réaliser une série de tests par ordre successif :

- un examen général, un entretien et un examen morphologique afin de recueillir des données d'identification, d'état de santé, des pathologies et le degré de maturation sexuelle externe de Tanner (poils faciaux, axillaires, pubiens et organes génitaux externes) ;

- un examen radiographique de l'os carpien de la main gauche (atlas de Greulich et Pyle). L'objectif est d'identifier le degré de maturation radiologique des noyaux d'ossification et la fermeture métaphysaire dans les os de la main et du poignet. Cette méthode permet de donner une fourchette d'âge minimal et maximal. Selon le parquet, ce n'est que si le résultat reflète un âge égal ou supérieur à 20 ans que l'on peut affirmer que, selon toute probabilité, l'intéressé a plus de dix-huit ans ;

- un panoramique dentaire et une maturation de la troisième molaire (dent de sagesse) ;

- un examen radiologique ou tomodensitométrie du membre proximal de la clavicule. Celui-ci consiste à quantifier la maturation de l'épiphyse proximale de la clavicule et son attachement à la diaphyse. Selon le parquet, cet examen, recommandé par l'association professionnelle pour le diagnostic médico-légal de l'âge de l'académie de médecine légale allemande présente une fiabilité maximale. « *L'expérience scientifique n'a pas décrit de cas*

¹ *Fiscalía General del Estado, Nota interna, p. 11.*

² *Revista Española de Medicina Legal. 2011, Vol. 37, número 1, enero-marzo.*

dans lesquels la personne qui présente une fusion osseuse complète entre l'épiphyse et la métaphyse avec une cicatrice apophysaire définissable (stade 4) peut être âgée de moins de 19 ans »¹.

Si le parquet ne peut imposer à un médecin les examens à effectuer ou les méthodes d'évaluation, en tant que garant de l'intérêt supérieur du mineur, il lui est possible d'exiger la réalisation de tests complémentaires par d'autres spécialistes, des éclaircissements qu'il juge appropriés sur les avis d'expert reçus ou encore de solliciter la collaboration de l'Institut de médecine légale.

Après la réalisation des examens, le rapport médical d'évaluation de l'âge doit être rendu dans les plus brefs délais possibles. Il doit mentionner l'identité du médecin et présenter de façon claire et motivée la ou les techniques utilisées pour estimer l'âge. Il doit « justifier raisonnablement le résultat de chaque test effectué et contenir une conclusion établissant précisément une tranche d'âge minimum et, si possible, l'âge maximum du candidat, qui correspond à la marge d'erreur, au pourcentage d'incertitude ou à la norme d'écart que ce résultat peut avoir »².

3. La décision et ses conséquences

Sur le fondement du rapport d'expertise médicale, le parquet adopte un arrêté (*decreto*) sur la minorité ou la majorité de l'étranger sans papiers. Dans le cas où la détermination de l'âge se fonde sur une fourchette, il est considéré que l'étranger est mineur si l'âge de la fourchette basse est inférieur à 18 ans. L'arrêté du procureur établissant l'âge du mineur étranger est inscrit au registre national des mineurs étrangers non accompagnés.

Comme l'a rappelé le Tribunal constitutionnel, l'arrêté est une résolution interlocutoire, qui a un caractère préventif et provisoire³. Ainsi, la décision du procureur peut être révisée par lui-même ou faire l'objet d'un contrôle judiciaire dans n'importe quel ordre juridictionnel. En cas de décision ferme émise par un organe judiciaire, celle-ci l'emporte toujours et le parquet doit, le cas échéant, revoir sa décision.

¹ *Ministerio fiscal, Nota interna, p. 13.*

² *Protocole MENA, p. 13.*

³ *Autos de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 9/9/2013, Núms. 151/2003 y 172/2013.*

Des procédures contestées par la société civile et l'Organisation des Nations Unies

Les mécanismes de détermination de l'âge mis en œuvre en Espagne ont fait l'objet de critiques de la part d'organisations non gouvernementales, du Défenseur des droits espagnol (*Defensor del Pueblo*) et du Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies.

Le Défenseur des droits reçoit chaque année de nombreuses plaintes concernant la procédure d'évaluation de l'âge des jeunes migrants et a fait part à de multiples reprises de ses préoccupations en la matière. À nouveau, dans son rapport annuel pour 2019, le Défenseur des droits constate, dans certaines communautés autonomes, l'insuffisance des preuves médicales, l'absence d'intervention médico-légale et le défaut de notification des décrets qui empêche les intéressés de faire appel de la décision établissant leur majorité¹. Il cite en particulier le cas de l'Andalousie où, en pratique, les procédures sont appliquées en réalisant seulement une radiographie de la main, sans autre preuve complémentaire et sans intervention médico-légale, en contradiction avec les recommandations du protocole cadre MENA.

Après avoir rendu des décisions similaires en 2018 et 2019, le Comité sur les droits de l'enfant des Nations Unies a conclu, le 13 octobre 2020, que les modalités de détermination de l'âge des jeunes migrants non accompagnés mises en œuvre en Espagne étaient contraires à la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce qu'elles ne respectaient pas le droit à l'identité, le droit à être entendu et le droit à une protection spéciale des mineurs privés de leur entourage familial². En particulier, le Comité des droits de l'enfant souligne qu'une radiographie de la main gauche comporte une marge d'erreur trop importante (estimée à quatre ans) ; il rappelle également l'importance de garantir le droit à un procès équitable et à faire appel de ce type de décision³.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

En Espagne, toute personne dont le statut de mineur est confirmé dispose d'un statut juridique spécial de protection (article 35.7 LOEX). Dans ce contexte, les mineurs étrangers isolés, quel que soit leur statut - qu'ils soient ou non demandeurs, ou titulaires de protection internationale - bénéficient d'une autorisation administrative de séjour et de la tutelle, garde ou protection provisoire d'un service de protection des mineurs leur offrant une couverture complète de leurs besoins. Le nombre de mineurs étrangers isolés présentant une demande d'asile en Espagne est ainsi très faible (cf. *infra*).

¹ https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/05/1_Informe_gestion_2019.pdf

² <https://news.un.org/es/story/2020/10/1482322>

³ Dans le cas d'espèce, un certificat de naissance authentique attestant la minorité d'âge avait été transmise au juge postérieurement à la décision du parquet estimant l'âge de l'étranger à « au moins 19 ans » sur la base de la radiographie. Toutefois, aucune réponse ni suite n'avait été donnée par ce dernier.

Quatre entités interviennent à titre principal dans la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés :

- les communautés autonomes qui, à travers les services de protection de l'enfance, sont responsables de leur protection, tutelle, accueil matériel et hébergement, et ce quel que soit leur statut jusqu'à ce qu'ils deviennent majeurs ;

- l'administration générale de l'État qui, à travers ses services déconcentrés (*Delegación ou Subdelegación del Gobierno*), procède à l'examen du mineur et à son inscription au registre MENAs, traite la procédure de rapatriement des mineurs lorsque cela est dans leur intérêt et peut accorder un statut de protection internationale ou un titre de séjour ;

- le parquet (*Ministerio fiscal*) qui exerce des actions de protection des droits fondamentaux à l'égard des mineurs, suit les mesures que les entités publiques compétentes adoptent pour leur protection et intervient dans les recours. Il participe à la détermination de l'intérêt supérieur du mineur en déterminant son âge lorsque ceci est nécessaire, en coordonnant le registre national des MENAs et en supervisant les mesures prises par les communautés autonomes et par l'administration générale de l'État ;

- la police nationale des étrangers et des frontières à qui doivent être communiquées, en même temps qu'aux services déconcentrés de l'État et au parquet, les informations sur tout étranger mineur non accompagné, afin que celui-ci puisse être inscrit dans le registre national des MENAs.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés

Les communautés autonomes, compétentes en matière de protection de l'enfance, sont responsables de l'accueil et de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés.

Le processus d'accueil de ces mineurs s'organise en trois phases :

- une « phase d'intervention » qui va de la détection du mineur par les forces de sécurité ou toute autre autorité, à sa prise en charge par les autorités compétentes en matière de protection des mineurs. Formellement, l'arrêté du procureur fixant l'âge du mineur étranger décide de sa mise à disposition auprès des services de protection de l'enfance, et en informe le délégué du gouvernement compétent. À l'arrivée du mineur, le service de protection de l'enfance doit informer ce dernier, de manière fiable et dans une langue compréhensible, du contenu de base du droit à la protection internationale et de la procédure prévue pour sa demande, ainsi que de la réglementation en vigueur sur la protection des mineurs¹ ;

¹ Real Decreto 557/2011, Article 190.

- une « phase d'étude » de la situation personnelle du mineur et de ses circonstances socio-familiales, visant à statuer sur la possibilité ou non de rapatriement. La loi organique sur les droits et libertés des étrangers (article 35.5) et son règlement d'application (articles 191 et suivants) exigent que le délégué du gouvernement compétent étudie la possibilité de rapatrier le mineur vers son pays d'origine. En accord avec la Convention des droits de l'enfant, il est considéré que la priorité doit être donnée au développement du mineur au sein de sa famille ou dans un environnement proche de ses propres traditions et valeurs. Cette procédure de rapatriement spécifique au mineur diffère du retour volontaire ou forcé et doit servir l'intérêt supérieur du mineur. À cette fin, le délégué peut demander des informations sur la situation familiale du mineur à la représentation diplomatique du pays d'origine. Durant cette phase, le mineur peut être accueilli dans un centre d'accueil immédiat ou d'urgence spécifique aux mineurs étrangers, avant d'être transféré vers un autre centre de protection de l'enfance ;

- une « phase de décision » : à l'issue de la procédure préalable à la décision de rapatriement, durant laquelle le mineur, le service de protection de l'enfance dont il relève et le procureur sont entendus, le délégué du gouvernement décide si le mineur doit être rapatrié vers son pays d'origine par le biais du regroupement familial ou vers les services de protection de l'enfance de son pays, ou bien s'il doit rester en Espagne. En pratique, les rapatriements de mineurs sont très rares : selon le rapport annuel du parquet, seuls deux rapatriements de mineurs ont eu lieu en 2019¹.

Si le rapatriement dans le pays d'origine n'est pas possible, le mineur étranger non accompagné est considéré en situation d'abandon (*declaracion de desamparo*) et se voit attribuer un titre de séjour renouvelable valable un an, au plus tard dans les neuf mois suivant son arrivée dans les services de protection de l'enfance. Dans l'intervalle, l'absence de titre de séjour n'empêche pas la reconnaissance et la jouissance de tous les droits dont il dispose en raison de sa condition de mineur (article 35.7 LOEX). La législation espagnole interdit toute détention de mineur étranger, même en situation irrégulière.

2. La prise en charge et les droits des mineurs

Quel que soit leur statut - même en cas de rejet d'une demande d'asile - les mineurs étrangers isolés sont intégrés au système général de protection des mineurs en Espagne, soit dans des centres spécifiques pour mineurs étrangers, soit dans des foyers pour mineurs mixtes. Ils se voient appliquer le même régime de tutelle et les mêmes mesures de protection prévues par le code civil que les mineurs espagnols. Le cadre législatif

¹ L'un vers l'Algérie et l'autre vers la Colombie.

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/index.html

prévoit également un accès automatique aux soins de santé et à l'éducation. Les conditions matérielles d'accueil et les politiques menées en matière d'intégration diffèrent de façon significative d'une communauté autonome à l'autre.

Hébergement

Les mineurs étrangers non accompagnés sont, en règle générale, hébergés dans des centres de protection des mineurs. Même s'il est juridiquement possible, l'hébergement en famille d'accueil est extrêmement rare¹. Il existe une grande hétérogénéité des centres de protection des mineurs, selon :

- qu'ils sont spécialisés dans l'accueil d'urgence ou l'accueil pérenne. Par exemple, ces dernières années, l'Andalousie a privilégié l'ouverture de centres d'hébergement d'urgence spécialisés pour les mineurs étrangers². La communauté autonome de Madrid dispose également de trois centres spécialisés dans l'accueil d'urgence (*residencias de primer acogida*)³ ;

- qu'ils accueillent uniquement des mineurs étrangers non accompagnés ou également des mineurs espagnols. Face à l'afflux de mineurs étrangers isolés, la communauté autonome de Madrid a ouvert, depuis 2018, neuf nouveaux centres spécialisés (*recursos de menores extranjeros no acompañados*), portant leur nombre total à dix ;

- leur entité gestionnaire. Ces centres sont soit gérés directement par des entités publiques (communautés autonomes ou provinces), soit leur gestion est déléguée à des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées⁴.

Sur la période récente, des situations de surpeuplement de certains centres ont pu être observées par des organisations non gouvernementales et le Défenseur du peuple - en particulier dans les trois centres des villes autonomes de Ceuta et Melilla⁵.

Éducation

L'article 9 de la loi sur les droits et libertés des étrangers consacre le droit et le devoir des mineurs étrangers à l'éducation de base, gratuite et obligatoire, ainsi que le droit d'accès aux études supérieures. Ce droit comprend l'obtention du diplôme universitaire correspondant et l'accès au système public de bourses et d'aides dans les mêmes conditions que les Espagnols. La scolarisation se fait en règle générale dans les écoles du système

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/26_spain_uam_study_en.pdf

² <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf>, p. 82

³ https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/servicios-sociales/residencias_primera_acogida_3-18_anos.pdf

⁴ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/infancia-familias/separacion-familia/paginas/acogimiento-residencial.html>

⁵ Défenseur du peuple, rapport annuel 2019.

public espagnol et il n'existe pas de programme éducatif spécifique aux MENAs au niveau national. Dans quelques communautés autonomes, certains centres de protection des mineurs disposent de classes spécifiques pour les mineurs étrangers, adaptées à leur niveau linguistique.

Santé

Tous les mineurs, y compris les mineurs étrangers isolés, bénéficient d'un accès intégral au système de santé national¹. Sur le terrain, il existe diverses initiatives et accords avec des centres de santé pour faciliter leur accès à la carte d'assurance maladie (*tarjeta sanitaria*) et aux soins dont ils ont besoin. En outre, s'agissant des mineurs arrivant par bateau sur la côte sud, la Croix-Rouge espagnole réalise à leur arrivée un examen médical (*triaje*) permettant de distinguer les personnes qui sont en bonne condition de santé de celles qui requièrent un examen plus approfondi et éventuellement un traitement. Une fiche individuelle est rédigée pour chaque personne dans laquelle sont inscrites les données de base et les soins reçus².

Assistance juridique

Il n'existe généralement pas de service d'assistance juridique gratuite dans les centres de protection pour mineurs, y compris ceux spécialisés dans l'accueil des mineurs étrangers. L'orientation très rapide des mineurs non accompagnés vers les centres de protection pour mineurs implique que les services juridiques d'aide à la demande d'asile, donnés notamment par le collège des avocats, le Haut Conseil pour les réfugiés ou le Comité espagnol d'aide aux réfugiés (CEAR) sont exclusivement destinés aux personnes majeures, dans les centres de premier accueil pour étrangers.

Le nombre de mineurs étrangers isolés déposant une demande d'asile en Espagne est ainsi très faible même s'il tend à augmenter sur la période récente. Selon Eurostat, en 2017, seuls 20 mineurs non accompagnés avaient déposé une demande d'asile, 75 en 2018 et 100 en 2019³.

Accès au marché du travail

Dès qu'ils atteignent l'âge de 16 ans, les mineurs étrangers non accompagnés peuvent accéder au marché du travail, sous réserve d'obtenir une autorisation administrative après avis de leur entité de tutelle (article 36.1 LOEX). Ils sont alors traités dans les mêmes conditions que les mineurs espagnols (interdiction du travail de nuit ou de postes dangereux pour la santé, article 40.1 LOEX). Toutefois, selon le secrétariat d'État pour les migrations, en 2018, sur les 12 437 mineurs étrangers non accompagnés comptabilisés, seuls 218 ayant entre 16 et 17 ans avaient reçu une autorisation de travail⁴.

¹ Artículo 3 ter de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

² <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf>, p. 102

³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyunaa/default/table?lang=en

⁴ <https://elpais.com/espana/2020-03-06/el-gobierno-facilitara-el-permiso-de-trabajo-a-los-menores-migrantes.html>

En mars 2020, une instruction aux délégués du gouvernement fut publiée afin de faciliter l'obtention d'un permis de travail pour les mineurs étrangers non accompagnés ayant atteint l'âge de 16 ans¹. Le titre de séjour délivré aux mineurs étrangers non accompagnés leur permet désormais d'exercer une activité professionnelle en tant que salariés dès qu'ils atteignent l'âge de 16 ans, sans démarche administrative supplémentaire. Cette autorisation est reflétée dans le titre de séjour par la mention suivante « permet de travailler pour le compte d'un tiers ».

3. L'atteinte de la majorité et ses conséquences

Lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans, les mineurs étrangers non accompagnés sortent de la tutelle des services de protection de l'enfance. Ils peuvent alors obtenir le renouvellement de leur titre de séjour pour une durée de deux ans (article 197 du règlement 557/2011) ou demander tout autre titre ou autorisation de séjour existant. À titre exceptionnel, l'octroi d'un titre de séjour temporaire est également possible pour les mineurs étrangers confiés aux services de protection de l'enfance qui atteignent la majorité avant d'avoir obtenu un titre de séjour (article 198 du règlement 557/2011). En tant que résidents étrangers, ils peuvent bénéficier des prestations et services de la sécurité sociale et des prestations sociales de base dans les mêmes conditions que les Espagnols (article 14 LOEX). Cependant, une jurisprudence récente du Tribunal suprême a durci les critères d'appréciation laissés à l'administration pour renouveler les titres des séjours des jeunes étrangers sous tutelle lorsqu'ils atteignent la majorité, en particulier le critère de revenus².

S'agissant des mineurs ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, ils conservent ce statut lorsqu'ils deviennent majeurs.

Depuis la révision, en 2015, de la loi organique de protection juridique du mineur, les autorités publiques doivent proposer aux jeunes qui sont sous mesure de protection des « programmes de préparation à la vie autonome » deux ans avant leur majorité (article 22 *bis* LOPJM). Ces programmes doivent promouvoir le suivi socio-éducatif, l'hébergement, l'insertion socio-professionnelle, le soutien psychologique et l'aide financière.

Divers programmes de transition vers l'âge adulte sont financés par les communautés autonomes. Par exemple, en Andalousie, le « programme +18 » a vocation à accompagner les jeunes sous tutelle de la protection de l'enfance - étrangers ou non - avant leur majorité et jusqu'à leur vingtième année si nécessaire grâce à des actions de formation

¹ https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/normativa/nacional/instrucciones_sgje/documentos/2020/report_final_200305_Instruccion_MENAS.pdf

² <https://elpais.com/espana/2020-03-06/el-limbo-legal-de-los-menores-inmigrantes-que-se-hacen-adultos.html>

professionnelle, d'insertion ou d'accès au logement. En « haute intensité », le programme met à disposition de jeunes des appartements en colocation, tandis qu'en « intensité moyenne » ils sont suivis *via* un réseau de centres de jour, avec des éducateurs spécialisés¹. La disponibilité de ces programmes sur le terrain est cependant inégale, compte tenu de l'afflux de mineurs isolés². Certains centres ne disposent pas de ce type d'initiative et n'ont aucun mécanisme de suivi des adolescents dont ils sont responsables une fois qu'ils atteignent la majorité.

Les cas de disparition ou de fugue des centres de protection sont très nombreux en Espagne. En 2017, 1 293 mineurs étrangers non accompagnés étaient recensés comme étant « en fugue » par le procureur général de l'État³. Selon le Défenseur du peuple, la disparité entre le nombre de mineurs isolés du registre de l'État et les statistiques des communautés autonomes montre que des milliers de mineurs étrangers non accompagnés abandonnent chaque année le système de protection, sans que les causes de cet abandon soient établies ou que l'on sache ce qu'ils deviennent.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

En tant qu'autorités compétentes en matière de protection de l'enfance en vertu de l'article 148 de la Constitution espagnole, les communautés autonomes sont responsables du financement de l'accueil et de la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés.

À titre exceptionnel, le gouvernement central peut verser des subventions directes aux communautés autonomes pour des raisons d'intérêt public, social, économique ou humanitaire⁴. C'est ce qu'il a fait à trois reprises ces dernières années face à l'afflux de mineurs étrangers en Espagne :

- en 2018, le gouvernement a versé 40 millions d'euros aux communautés autonomes et aux villes de Ceuta et Melilla pour la prise en charge de mineurs étrangers non accompagnés⁵. Ce montant, financé par le budget du ministère de la santé, fut réparti entre les communautés et villes

¹ <https://www.extutelados.es/empleo/programa-18/>

² En 2019, 1 166 mineurs sont sortis du système de protection de l'enfance pour 293 places en appartement.

https://www.eldiario.es/andalucia/radiografia-menores-extranjeros_1_1297968.html

³ <https://www.fiscal.es/documents/20142/133838/MEMORIA+-+2018.pdf/b1b10006-1758-734a-e3e5-2844bd9e5858?t=1536823985957>. Les données actualisées n'ont pas été publiées par le ministère public.

⁴ Artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como el artículo 67 de su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

⁵ Real Decreto 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las comunidades autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla para la atención a los menores extranjeros no acompañados acogidos en el año 2018.

autonomes selon les critères suivants : l'augmentation du nombre de mineurs étrangers inscrits sur le registre national entre fin 2017 et fin 2018, l'augmentation saisonnière du nombre de mineurs isolés en octobre 2018 et l'offre de places d'accueil par les communautés ayant participé à titre solidaire à la redistribution de mineurs étrangers sur le territoire. Ces subventions pouvaient couvrir les frais relatifs à l'accueil des mineurs étrangers en 2018 ainsi que toutes les actions de maintien, d'extension et d'amélioration des centres de protection pour mineurs et des services en leur faveur. L'Andalousie en fut la première bénéficiaire (25 millions d'euros). Seules les communautés autonomes de Madrid et de La Rioja n'ont reçu aucune subvention ;

- en 2019, le gouvernement a versé 6,5 millions d'euros à Ceuta et Melilla¹, justifiant l'absence de subventions extraordinaires aux communautés autonomes par la situation moins exceptionnelle, en termes de nombre d'arrivées de mineurs étrangers, en 2019 comparativement à 2018 ;

- à la fin de l'année 2020, les Canaries se sont vues octroyer 10 millions d'euros du budget général de l'État pour l'accueil de mineurs étrangers isolés entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 juin 2021. Les autorités canaries, qui accueillait environ 2 000 mineurs étrangers accompagnés fin 2020, estiment avoir dépensé 18 millions d'euros pour ouvrir 21 centres d'accueil d'urgence².

Au-delà de ces interventions financières ponctuelles, le gouvernement espagnol envisageait, fin 2019, de mettre en place un nouveau modèle d'accueil et de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés afin de mieux répartir la charge sur le territoire. En octobre 2019, un groupe de travail de l'Observatoire de l'enfance, réunissant le ministère de la santé du gouvernement central, les communautés autonomes et les ONG, ont rédigé un projet de « système de répartition territorial de l'effort » selon lequel l'État assumerait - en lieu et place des communautés autonomes - le premier accueil des nouveaux arrivants mineurs non accompagnés pendant deux à trois semaines, grâce à la création de nouveaux centres d'accueil, puis les répartirait entre communautés selon différents critères (les recettes fiscales, la population et le taux de chômage)³. L'objectif serait d'éviter la surconcentration de mineurs étrangers isolés sur la côte sud (Andalousie, Ceuta et Melilla, Canaries) et dans les régions frontalières (Pays basque, Catalogne). Selon les recherches, aucune suite ne semble avoir été donnée à ce projet de réforme à ce jour.

¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/311019enlace-menores.aspx>

² <https://elpais.com/espana/2020-12-01/el-gobierno-dara-10-millones-de-euros-a-canarias-para-la-atencion-de-los-menores-no-acompanados.html>

³ https://elpais.com/politica/2019/12/23/actualidad/1577089093_054246.html

IV. L'ITALIE

Le droit italien désigne sous l'expression de mineur étranger non accompagné (*minori stranieri non accompagnati - MSNA*) tout individu qui n'a ni la citoyenneté italienne, ni celle d'un pays de l'Union européenne, est âgé de moins de 18 ans et se trouve sur le territoire national privé d'assistance et de représentant légal¹.

Selon le système d'information sur les mineurs (*Sistema Informativo Minori - SIM*), au 31 décembre 2020, 7 080 mineurs étrangers non accompagnés étaient présents sur le territoire italien, ce qui correspond à une hausse de 17 % par rapport à fin 2019 (6 054 mineurs) mais à une baisse de 34 % par rapport à fin 2018 (10 787 mineurs). Il s'agit principalement d'individus de sexe masculin (96 %), âgés de 16 ans (22 %) ou 17 ans (67 %). Leur provenance varie au cours du temps : ainsi, fin 2020, 22 % des mineurs isolés recensés sur le sol italien provenaient du Bangladesh, 15 % de Tunisie et 14 % d'Albanie, tandis que fin 2018 ils étaient principalement originaires, outre d'Albanie (14 %), d'Égypte (9 %), de Gambie (8 %), de Guinée (7 %) et d'Érythrée (7 %)².

La répartition des mineurs isolés sur le territoire est très inégale. La Sicile est, de loin, la première région d'accueil (29 % des mineurs isolés fin 2020), suivie du Frioul-Vénétie Julienne (11 %), de la Lombardie (10 %), de l'Émilie-Romagne (8 %), de la Calabre (6 %), des Pouilles (6 %) et du Latium.

Parmi les demandes d'asile présentées en 2020, 753 concernaient des mineurs non accompagnés, après 659 en 2019 et 3 676 en 2018. Les décisions rendues par les autorités italiennes cette même année ont conduit à 58 % au refus de protection internationale, à l'octroi du statut de réfugié à 27 %, à l'octroi de la protection subsidiaire à 13 % et à l'octroi d'une protection spéciale dans 2 % des cas.

Le cadre normatif relatif aux mineurs non accompagnés a été réformé en 2017, par l'adoption d'une loi spécifique (loi n° 47 du 7 avril 2017 portant dispositions en matière de mesures de protection des mineurs étrangers non accompagnés, dite « loi Zampa ») visant notamment à renforcer la tutelle des mineurs et garantir l'application uniforme des normes d'accueil sur tout le territoire.

En Italie, les principaux acteurs impliqués dans l'accueil et la prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés sont le ministère du travail et des politiques sociales, le ministère de l'intérieur et les préfetures ainsi que les communes et leurs services sociaux.

¹ Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 ("decreto accoglienza"), article 2, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg> et Legge n. 47 del 7 aprile 2017, article 2, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

² <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

L'article 5 de la loi du 7 avril 2017 précitée a introduit une procédure unique d'identification des mineurs étrangers non accompagnés, en créant un nouvel article 19 *bis* au sein du décret législatif n° 142 du 18 août 2015 concernant les conditions d'accueil. Cette procédure régit l'étape fondamentale de la détermination de l'âge, dont dépend la possibilité d'appliquer les mesures de protection spécifiques en faveur des mineurs isolés.

S'agissant plus précisément des méthodes utilisées dans la procédure d'évaluation de l'âge, le droit italien renvoie, par analogie, aux dispositions d'un décret du Premier ministre du 10 novembre 2016 définissant les mécanismes de détermination de l'âge des mineurs non accompagnés victimes de la traite¹ ². D'autres indications importantes en matière d'évaluation médicale de l'âge figurent dans un protocole spécifique adopté par la Conférence des régions et provinces autonomes en 2016³ et dans un avis du Conseil supérieur de la santé de 2009⁴.

1. L'examen des documents d'identité et l'entretien

Lorsqu'un mineur étranger non accompagné est signalé aux services de police, aux services sociaux ou à d'autres représentants de la collectivité locale ou à l'autorité judiciaire, il est confié à une structure de premier accueil spécialisée (cf. *infra*).

La première étape de la procédure d'identification consiste en un entretien entre le mineur et le personnel qualifié de la structure, soutenu si possible par des organisations ou associations ayant une expérience avérée dans la protection des mineurs. L'entretien vise à connaître l'histoire personnelle et familiale du mineur et à faire ressortir tout élément utile pour sa protection⁵. La loi garantit au mineur la présence d'un « médiateur culturel » (*mediatore culturale*) lors de cet entretien (article 19 *bis* (1) DL n°142/2015).

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 234 del 10 novembre 2016, Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2016-11-10;234!vig=>

² Lorsque le décret prévoit des règles détaillées sur des domaines qui ne sont pas précisés par la loi et en l'absence d'incompatibilité, ce décret s'applique également aux mineurs étrangers non accompagnés qui ne sont pas victimes de traite. Cf. https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2016/11/FaqAccertamento-et%c3%a0_rev-legge-Zampa_def.pdf

³ https://www.minori.gov.it/sites/default/files/protocollo_identificazione_msna.pdf

⁴ Consiglio superiore di sanità, Accertamento dell'età dei minori non accompagnati, 2009.

⁵ La loi du 27 avril 2017 prévoit l'adoption, dans les 120 jours suivant son entrée en vigueur, d'un décret du Président du Conseil des ministres précisant la procédure de déroulement de l'entretien. Cependant, ce décret n'a pas été adopté à ce jour.

L'identification du mineur elle-même est établie par les forces de sécurité publique, assistées par un médiateur culturel et le tuteur du mineur, s'il a déjà été nommé, ou un représentant de la structure d'accueil jouant le rôle de tuteur temporaire. En cas de doutes fondés sur l'âge déclaré, les autorités doivent principalement s'appuyer sur un document personnel (*documento anagrafico*) de l'individu pour vérifier s'il est mineur (article 19 *bis* (3)). Elles peuvent pour cela faire appel à la collaboration des autorités diplomatiques et consulaires, sauf dans les cas où le présumé mineur a exprimé l'intention de faire une demande de protection internationale, a déclaré ne pas vouloir consulter l'autorité diplomatique ou consulaire ou s'il court un risque de persécution. Les documents retenus pour l'évaluation de l'âge sont le passeport ou un document d'identité - même s'il n'est plus en cours de validité - ou tout autre document d'identification muni d'une photographie. D'autres documents, comme par exemple un certificat de naissance dépourvu de photographie, sont des éléments de preuves utilisés dans le cadre de l'évaluation socio-médicale.

Afin de vérifier l'âge déclaré, les forces de sécurité publique consultent également le système d'information national sur les mineurs étrangers isolés mis en place par le ministère du travail et des politiques sociales, ainsi que d'autres bases de données publiques contenant des informations pertinentes, selon les modalités d'accès qui leur sont prévues (article 19 *bis* (3 *bis*)).

2. L'évaluation médicale de l'âge

Si, à l'issue de l'examen des documents d'identité, des doutes sérieux subsistent sur l'âge déclaré par l'individu, le parquet des mineurs (*tribunale per i minorenni*) peut ordonner la réalisation d'examens socio-médicaux (article 19 *bis* (4))¹.

L'intéressé est informé, dans une langue qu'il comprend et selon son degré de maturité et d'alphabétisation, du fait que son âge peut être déterminé à l'aide d'examens médicaux, du type de tests auxquels il sera soumis, des résultats possibles et de leurs conséquences ainsi que des conséquences de son refus. Ces informations doivent également être fournies à son tuteur (article 19 *bis* (5)).

¹ Avant la loi de 2017, les forces de l'ordre pouvaient conduire directement un individu à l'hôpital pour lui faire réaliser une évaluation médicale, sans ordre de l'autorité judiciaire compétente.

L'évaluation socio-médicale de l'âge doit se dérouler dans un environnement adapté, selon une approche multidisciplinaire, par des professionnels formés et, si nécessaire, en présence d'un médiateur culturel, en utilisant les méthodes les moins invasives possibles et dans le respect de l'âge supposé, du sexe et de l'intégrité physique et psychique de la personne (article 19 *bis* (6)). Comme précisé par le protocole entre le gouvernement et les régions adopté le 9 juillet 2020¹, l'évaluation comprend trois phases successives :

- un entretien (*colloquio sociale*), conduit par un assistant social, assisté si besoin d'un médiateur culturel, qui a pour but de comprendre l'histoire personnelle de la personne ;

- une évaluation psychologique ou neuropsychiatrique réalisée par un spécialiste, sous la forme d'un entretien semi-structuré et avec la réalisation éventuelle de tests afin de recueillir des informations standardisées pour évaluer la maturité psychologique de l'individu ;

- une visite pédiatrique auxologique (par un spécialiste de la croissance) incluant la prise de mesures et, en l'absence de contre-indication lors de l'évaluation psychologique, une évaluation de la maturation sexuelle (caractères sexuels primaires et secondaires). Le protocole de 2020 établit désormais clairement que ce n'est qu'en cas de doute à l'issue de ces trois phases, que des examens radiologiques osseux peuvent être réalisés (le plus fréquemment une évaluation de la maturation osseuse du poignet et de la main²).

Les examens sont effectués selon un « critère auxologique progressif ». Lorsque, à l'issue de chaque étape de la procédure, certains éléments se dégagent en faveur de la minorité de la personne concernée, aucun contrôle ultérieur n'est effectué. À l'inverse, la majorité ne peut être établie sur la base d'un examen unique comme une radiographie du poignet de la main.

Le résultat de l'évaluation socio-médicale de l'âge est communiqué à l'intéressé de façon compréhensible compte tenu de son âge, de sa maturité et de son niveau d'alphabétisation, dans une langue qu'il peut comprendre. Il est communiqué simultanément au tuteur et à l'autorité judiciaire à l'origine de la demande. Le rapport final d'évaluation - dont le protocole adopté en juillet 2020 fournit un modèle - doit toujours indiquer la marge d'erreur (article 19 *bis* (7)) et fournit généralement une fourchette d'âge de plus ou moins deux ans.

¹ <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>

² Pour l'examen des os du poignet et de la main, le Conseil supérieur de la Santé italien recommande l'utilisation de la méthode Tanner-Whitehouse 3 publiée en 2001, considérée comme plus fiable que la méthode de Greulich-Pyle pourtant plus courante, car se fondant sur une casuistique internationale mixte.

Durant toute la procédure d'identification, l'accueil de la personne supposée mineure dans une structure appropriée de premier accueil pour mineurs est garanti (article 19 *bis* (2)). En cas de doutes persistants sur la minorité d'âge à l'issue de l'évaluation socio-médicale, une présomption de minorité s'applique à toutes fins légales (article 19 *bis* (8)).

Le décret transposant la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié prévoit également la possibilité pour les autorités compétentes, en cas de doute, de faire réaliser une évaluation socio-médicale de l'âge du supposé mineur non accompagné, à tout stade de la procédure de demande d'asile¹. Le consentement préalable de l'intéressé ou de son représentant légal est nécessaire. Le refus du supposé mineur de se soumettre à la visite médicale ne constitue pas un motif empêchant le dépôt de sa demande d'asile, ni l'adoption de la décision.

3. La décision et ses conséquences

La décision d'attribution de l'âge est prise par le parquet des mineurs et notifiée à l'étranger et, s'il est nommé, à son tuteur. Celle-ci peut être contestée par l'intéressé². En cas d'appel, le juge décide en urgence, dans les dix jours. Toutes les procédures administratives et pénales résultant de l'identification en tant que majeur sont suspendues jusqu'à ce que la décision soit prise (article 19 *bis* (9)). Si l'intéressé parvient à obtenir un document d'identité authentique après l'adoption de la décision d'attribution de l'âge, il a le droit de le faire valoir dans sa plainte ou de soumettre une nouvelle demande au parquet des mineurs³.

La décision d'attribution de l'âge est ensuite communiquée aux forces de police afin d'achever la procédure d'identification, ainsi qu'au ministère du travail et des politiques sociales, responsable du système d'information national sur les mineurs étrangers non accompagnés.

Selon un rapport de l'Association des études juridiques sur la migration, la procédure de détermination de l'âge adoptée en 2017 n'est pas mise en œuvre de façon uniforme sur le territoire italien. En particulier, les équipes multidisciplinaires requises par la loi pour l'évaluation socio-médicale font parfois défaut, conduisant à réaliser de façon systématique des radiographies du poignet⁴. La compétence unique du parquet pour requérir une évaluation médicale de l'âge est néanmoins considérée comme une amélioration notable pour garantir les droits des étrangers mineurs.

¹ Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, Article 19 (2), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2008;25>

² Conformément à l'article 739 du Code de procédure civile.

³ https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2016/11/FaqAccertamento-et%c3%a0_rev-legge-Zampa_def.pdf

⁴ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/05/report-download_aida_it_2019update.pdf

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

En Italie, l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés est régi par le décret législatif n. 142/2015 et la loi « Zampa » du 27 avril 2017, mentionnés précédemment. L'article premier de la loi de 2017 énonce le principe selon lequel les mineurs étrangers non accompagnés sont titulaires des mêmes droits en matière de protection des mineurs que les mineurs de nationalité italienne ou de l'Union européenne.

La prise en charge des mineurs isolés passe par des structures de premier accueil, puis par le système d'accueil des demandeurs et titulaires de l'asile - rebaptisé en octobre 2020 *Sistema di accoglienza e Integrazione (SAI)*¹ - qui comprend des centres dédiés aux mineurs étrangers non accompagnés. Si l'État central gère certains centres, ce sont les communes par le biais de leurs services sociaux qui sont principalement amenées à s'occuper des mineurs isolés en tant que participantes au réseau local du SAI ou en l'absence de places disponibles dans les structures dédiées.

Les modalités de prise en charge, notamment sanitaire, des mineurs isolés peuvent varier selon s'il détient ou non un permis de séjour. Pour régulariser sa situation et ainsi bénéficier pleinement de ses droits, le mineur dispose de trois options : présenter une demande d'asile, une demande de permis de séjour pour mineur ou une demande de permis de séjour pour raisons familiales ou placement familial. Compte tenu de l'interdiction d'expulsion ou de refoulement des mineurs, le simple fait d'être mineur et de ne pas pouvoir disposer d'un autre type de permis de séjour lui donne droit à l'obtention d'un permis de séjour pour mineurs².

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

Le parcours des mineurs étrangers non accompagnés arrivés en Italie s'organise en plusieurs temps :

- à son arrivée par voie terrestre ou maritime, le mineur étranger non accompagné est signalé par les autorités territorialement compétentes. La préfecture transmet les données concernant l'individu au ministère de l'intérieur, qui organise son transfert en fonction des places disponibles dans les structures de premier accueil actives sur le territoire ;

- la phase de premier accueil (*prima accoglienza*) prévoit la prise en charge du mineur de son arrivée immédiate jusqu'à une durée ne pouvant théoriquement pas dépasser 30 jours, pendant laquelle la procédure d'identification et, si besoin, une évaluation de l'âge sont mises en œuvre ;

¹ Le décret-loi n. 130 du 21 octobre 2020 a rebaptisé l'ancien *Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)* en *Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*.

² Legge n. 47/2017, article 10.

- lors de la phase suivante (*seconda accoglienza*), le mineur est pris en charge en priorité dans des structures dédiées du réseau du Système d'accueil et d'intégration (SAI), avec une attention spécifique pour les mineurs présentant des vulnérabilités.

Tout niveau et type de structure confondus, au 31 décembre 2020, 981 centres publics accueillaient des étrangers non accompagnés (dont 172 en Sicile)¹.

a) Le premier accueil

La phase de premier accueil vise à garantir les exigences de secours et de protection immédiate des mineurs isolés et à procéder à l'identification du mineur. La loi prévoit que, durant cette phase, le mineur doit être informé de ses droits et des modalités d'exercice de ces derniers, y compris pour déposer une demande de protection internationale ou de permis de séjour², et se voir octroyer un tuteur. Il bénéficie d'un ou plusieurs entretiens avec un psychologue, si nécessaire en présence d'un médiateur culturel, afin de vérifier sa situation personnelle, les raisons et circonstances du départ de son pays d'origine et ses attentes futures.

La durée du séjour en centre de premier accueil est limitée au temps strictement nécessaire pour la procédure d'identification - qui doit être réalisée en dix jours - et à l'éventuelle évaluation socio-médicale de l'âge. Dans tous les cas, elle ne peut dépasser 30 jours (article 19 (1) DL n. 142/2015) contre 60 jours avant 2017.

Au 31 décembre 2020, 1 265 mineurs isolés (soit 18 % du nombre total) se trouvaient dans des structures de premier accueil, dont 313 dans les huit centres cofinancés par les crédits européens du Fonds européen pour l'asile et les migrations (FAMI)³.

Hébergement

Le premier accueil est assuré par différents types de structures d'hébergement :

- des centres gouvernementaux dédiés au premier accueil des mineurs étrangers non accompagnés⁴, établis par le ministère de l'intérieur et gérés par ce dernier en convention avec les entités locales (*enti locali*). Selon le décret du ministère de l'intérieur du 1^{er} septembre 2016, les centres doivent se situer dans des lieux accessibles et proches des services et de la vie sociale du territoire. Chaque centre peut accueillir jusqu'à 50 enfants ou

¹ Ministero del lavoro, Report di Monitoraggio MSNA, 2020, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>

² Contrairement à la demande d'asile, le permis de séjour pour mineurs peut être demandé directement par le mineur, avant la nomination d'un tuteur, même en l'absence de passeport ou de document équivalent s'il est attesté qu'il est bien mineur.

³ Ministero del lavoro, Report di Monitoraggio MSNA, 2020, *op. cit.*

⁴ DL n. 142/2015, article 19(1).

adolescents, dans au moins deux lieux qui peuvent accueillir chacun 30 mineurs maximum¹. Le décret précise également qu'outre la cantine, le centre doit fournir les biens nécessaires aux soins personnels du mineur, un apprentissage de la langue italienne ou encore la mise à disposition d'espaces dédiés aux temps récréatifs ;

- des structures de premier accueil des communes, dans les cas où les centres gouvernementaux ne disposent pas de place ;

- en cas d'arrivées massives de mineurs isolés, des structures d'accueil temporaire mises en place par les préfets (*Centro di Accoglienza Straordinaria (CAS) minori*)² ou, enfin, d'autres structures d'urgence ou provisoires mises en place par les autorités locales. Les CAS pour mineurs peuvent accueillir jusqu'à 50 personnes et doivent offrir les mêmes services que les centres de premier accueil dédiés aux mineurs. En revanche, aucune durée limite n'est prévue pour le séjour dans ces centres et les enfants de moins de 14 ans ne peuvent y être accueillis.

En vertu de l'article 19 (4) du décret « accueil » n. 142/2015, tel que modifié en 2017, les mineurs non accompagnés ne peuvent être détenus dans des centres de réception pour adultes ou en centre de rétention. Toutefois, en 2017 et 2018, la présence de mineurs dans des centres pour adultes a été observée par l'Autorité gérante pour l'enfance et l'adolescence et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, en raison du manque de place dans les structures dédiées³.

Soins de santé

Durant tout le parcours d'accueil, les mineurs isolés titulaires ou en attente d'un permis de séjour bénéficient de la pleine garantie d'assistance sanitaire, à travers leur inscription obligatoire au Service national de santé (*Servizio sanitario nazionale - SSN*)⁴. L'affiliation au Service national de santé leur permet d'avoir accès à tous les services et prestations, dans les mêmes conditions que les mineurs italiens.

Avant 2017, l'inscription au Service national de santé était obligatoire uniquement pour les mineurs étrangers titulaires d'un permis de séjour. Désormais, leur inscription doit avoir lieu y compris dans l'attente de l'octroi ou du renouvellement d'un titre de séjour. L'inscription doit être effectuée par le responsable de la structure de premier accueil.

¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/09/08/16A06605/sg>

² DL n. 142/2015, article 19 (3 bis)

³ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/report-agia-unhcr-finale.pdf>

⁴ Testo unico, article 34, tel que modifié par l'article 14 de la loi n. 47/2017.

Tant qu'ils ne sont pas inscrits au Service national de santé, les mineurs isolés ont droit, comme les adultes en situation irrégulière, à bénéficier des soins ambulatoires et hospitaliers urgents ou essentiels en cas de maladie ou d'accident et à des programmes de médecine préventive. Ils reçoivent alors une carte (*tessera STP – Straniero Temporaneamente Presente*), valable six mois et renouvelable¹.

Assistance juridique et tuteur

Dans le cadre de sa prise en charge, le mineur isolé a droit à une assistance juridique gratuite (*gratuito patrocinio*) financée par l'État et peut nommer un avocat de confiance, y compris à travers son tuteur².

Dès que la présence d'un mineur isolé est signalée sur le territoire par les forces de police, ces dernières doivent en informer le parquet des mineurs afin qu'il désigne un tuteur³. Dans l'attente de la nomination d'un tuteur, le responsable du centre d'accueil peut aider le mineur à déposer une demande d'asile auprès de la préfecture de police (*Questura*). Le tuteur a la responsabilité d'assister le mineur isolé durant toute la procédure de demande d'asile ou de permis de séjour et, en cas de décision négative, d'appel⁴. La présence du tuteur est notamment obligatoire durant l'entretien personnel du mineur devant la commission territoriale chargée d'examiner sa demande.

La loi « Zampa » de 2017 a renforcé les garanties procédurales dans l'attribution d'un tuteur et prévoit l'établissement, auprès de chaque parquet des mineurs, de listes de « tuteurs volontaires » (*tutori volontari*) afin de pallier les déficiences rencontrées à la fois concernant le faible nombre de tuteurs disponibles et leur niveau de compétences⁵. Les tuteurs volontaires peuvent être de simples citoyens, sélectionnés et formés par les garants régionaux pour l'enfance et l'adolescence pour exercer la tutelle d'un à trois mineurs. Fin 2019, près de 3 000 aspirants tuteurs figuraient sur ces listes (majoritairement des femmes, âgées de plus de 45 ans)⁶.

b) L'accueil de second niveau

À l'issue de la phase de premier accueil, tous les mineurs isolés doivent en principe être pris en charge par le Système d'accueil et d'intégration (SAI). Anciennement dénommé SIPROIMI, le SAI est un réseau de centres d'accueil pour demandeurs d'asile, réfugiés et mineurs étrangers non accompagnés gérés par les autorités locales et des ONG, et coordonné au niveau central par le ministère de l'intérieur, en accord avec l'Association

¹ *Decreto legislativo n. 286/1998, article 35 (3).*

² *Texte unique portant dispositions législatives et réglementaires en matière de dépenses de justice, article 76, tel que modifié par l'article 16 de la loi n. 47/2017.*

³ *DL n. 142/2015, article 19(5).*

⁴ *DL n. 25/2008, article 19 (1).*

⁵ *Legge n. 47/2017, article 11.*

⁶ <https://www.garanteinfanzia.org/news/monitoraggio-sistema-tutela-volontaria-anticipazione-30-06-19>

nationale des communes d'Italie (ANCI)¹. Depuis 2017, tous les mineurs isolés ont le droit de bénéficier d'une place dans une structure du réseau SAI, qu'ils aient ou non déposé une demande d'asile.

Au 31 décembre 2020, 5 549 mineurs étaient accueillis dans des structures d'accueil de second niveau dont 4 437 bénéficiaient de places dédiées aux mineurs isolés financées au sein du SAI².

Hébergement

Généralement de petite taille, les centres d'accueil du réseau SAI offrent un hébergement ainsi que des services d'assistance et d'aide à l'intégration. Le décret du ministère de l'intérieur du 18 novembre 2019 indique que ces centres doivent offrir des services d'interprétation et de médiation linguistique et culturelle, des conseils juridiques, des cours de langue italienne et l'accès à l'école pour les mineurs, une assistance sanitaire, un soutien psychologique, en particulier pour les personnes vulnérables, des formations, un soutien à la recherche d'emploi, des conseils sur les services disponibles au niveau local pour faciliter l'intégration, des informations sur les programmes de retour volontaire et sur les activités sportives, culturelles et de loisirs³.

Contrairement aux adultes pour lesquels la durée de séjour en centre d'accueil du réseau SAI est normalement limitée à six mois renouvelables sous conditions, les mineurs isolés peuvent demeurer dans un centre d'accueil du SAI jusqu'à six mois après la majorité⁴.

Le nombre de places disponibles dans les structures du SAI étant toutefois insuffisant, il existe d'autres structures d'accueil de second niveau autorisées au niveau régional ou communal et des centres d'accueil financés par les crédits européens du FAMI.

L'hébergement des mineurs isolés en famille d'accueil (*affidamento*) est possible mais il demeure très rare (3,8 % des cas fin décembre 2020)⁵.

Scolarisation et formation

Les mineurs étrangers présents sur le territoire italien sont soumis à la scolarité obligatoire. Toutes les dispositions en vigueur concernant le droit à l'éducation, l'accès aux services éducatifs et la participation à la vie de la communauté scolaire leur sont applicables⁶. L'effectivité de ce droit à l'éducation est garantie par l'État, les régions et les collectivités locales également par la mise en place de cours et initiatives spécifiques pour l'apprentissage de la langue italienne. La loi de 2017 rappelle également qu'il

¹ <https://www.retesai.it/la-storia/>

² Ministero del lavoro, Report di Monitoraggio MSNA, 2020.

³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg>

⁴ Decreto del Ministero dell'Interno 10.8.2016, art. 36, co. 2.

⁵ Ministero del lavoro, Report di Monitoraggio MSNA, 2020.

⁶ Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. article 38. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>

revient aux institutions scolaires de mettre en place des projets spécifiques à l'attention des mineurs étrangers. De nombreux projets éducatifs en faveur des mineurs isolés sont cofinancés par le fonds européen FAMI.

Par ailleurs, depuis 2016, le ministère du travail et des politiques sociales propose des « parcours pour la formation, le travail et l'intégration des jeunes migrants » afin d'accompagner les mineurs isolés vers l'autonomie et la sortie du système d'accueil à leur majorité. Ces parcours individuels prévoient notamment le versement d'une indemnité de 500 euros par mois pendant un stage de cinq mois au mineur ou jeune majeur participant, en plus d'une subvention pour l'institut de formation et l'entreprise accueillant le stagiaire. En cinq ans, 1 965 jeunes ont suivi ces parcours, leur permettant d'améliorer leurs compétences linguistiques et professionnelles malgré la durée limitée du stage¹. Sur un modèle proche, le projet *Protezione Unita e Obiettivo Integrazione (PUOI)* destiné aux jeunes majeurs étrangers a financé entre mars 2019 et fin décembre 2020, 2 103 stages, incluant une indemnité de participation de 500 euros par mois².

c) Le cas d'un mineur qui atteint la majorité avant le rendu de la décision d'asile

Le décret-loi n. 113 du 4 octobre 2018 a introduit la possibilité, pour les mineurs isolés atteignant l'âge de 18 ans (*neo maggiorenni*) de rester dans un centre d'accueil du réseau SAI jusqu'à ce que leur demande de protection internationale ait été traitée³. Cette mesure participe de l'objectif d'améliorer le parcours d'insertion des jeunes majeurs étrangers, en évitant l'interruption brutale de la prise en charge.

Dans cette optique, l'article 13 de la loi « Zampa » de 2017 prévoit également une procédure de « suite administrative » (*prosieguo amministrativo*), selon laquelle un mineur étranger isolé atteignant bientôt la majorité peut demander, à travers son tuteur ou son centre d'accueil, au parquet des mineurs la poursuite de sa prise en charge jusqu'à son vingt-et-unième anniversaire. La condition est d'avoir entrepris au préalable un parcours d'insertion sociale.

2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile

a) Les conséquences de l'obtention d'un titre

À l'issue de la procédure de demande d'asile, le mineur isolé peut obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, lui offrant tous deux un titre de séjour d'une durée de cinq ans. Il continue à bénéficier de sa prise en charge en centre d'accueil de second niveau, du réseau SAI ou d'un autre type.

¹ Ministero del lavoro, Report di Monitoraggio MSNA, 2020. Ce projet est financé à hauteur de 10 millions d'euros par le Fonds social européen.

² Ce projet est financé à hauteur de 30 millions d'euros par le FAMI et le Fonds social européen.

³ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2018-10-04;113>

À sa majorité, le jeune bénéficiant du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire peut rester dans un centre pour adultes du réseau SAI pendant six mois. À l'inverse, un jeune qui n'est ni titulaire d'un statut de protection internationale, ni demandeur d'asile mais demande la conversion de son permis de séjour pour mineur ne peut plus être pris en charge dans un centre d'accueil, à moins qu'il n'obtienne le bénéfice de la procédure de suite administrative en faisant la preuve du parcours d'intégration entrepris (cf. *supra*).

b) La possibilité de regroupement familial

Un mineur isolé bénéficiant du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire peut demander le regroupement familial de ses parents (père et mère) en Italie, sans avoir à remplir les conditions de revenu et de logement¹. Le droit au regroupement familial des parents n'est pas reconnu aux titulaires d'un autre type de permis de séjour (permis de séjour pour mineur, pour raisons humanitaires etc.).

3. Les conséquences du refus de la demande d'asile et les alternatives au retour

En cas de rejet de sa demande d'asile, tout demandeur peut présenter un recours dans les 30 jours suivant la notification de la décision. S'il est encore mineur au moment de la décision, la procuration à l'avocat présentant l'appel doit être signée par le tuteur.

Si cet appel est rejeté et si l'individu est encore mineur, il dispose d'une autre voie possible pour faire régulariser sa situation à travers le permis de séjour pour mineur (cf. *supra*).

Lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, le jeune majeur peut faire une demande de conversion de son permis pour mineur en permis de séjour pour raison d'études, de travail ou attente d'emploi, prévu par l'article 32 du décret législatif n. 286/1998². Le ministère du travail et des politiques sociales doit donner obligatoirement un avis mais, selon la jurisprudence, celui-ci ne lie pas la préfecture de police pour l'octroi du permis de séjour³. Le nombre d'avis émis par le ministère s'élevait à 1 850 en 2019 et 1 713 en 2020, en très grande majorité pour des motifs scolaires et/ou de formation.

¹ D.lgs. 286/1998, art. 29 bis, co. 1 e 3 ; d.lgs. 251/2007, art. 22, co. 4.

² <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>

³ <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Permesso-di-soggiorno-per-minore-eta,-possibile-la-conversione-anche-in-caso-di-parere-negativo-del-Ministero-.aspx>

En accord avec le mineur et son tuteur, l'individu peut bénéficier d'une assistance au rapatriement volontaire dans son pays d'origine ou un pays tiers où il dispose de liens familiaux. Le rapatriement assisté et volontaire doit être autorisé par le parquet des mineurs, après avoir entendu le mineur et son tuteur, sur la base des résultats des enquêtes familiales du rapport des services sociaux compétents sur la situation du mineur en Italie¹.

Dans tous les cas, les mineurs étrangers ne peuvent être expulsés, sauf pour des raisons d'ordre public et de sécurité de l'État. Dans ce cas, l'expulsion est ordonnée par le tribunal des mineurs, à condition que la mesure n'entraîne pas de risque de préjudice grave pour le mineur².

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Jusqu'en 2008, les communes italiennes assumaient quasiment intégralement les dépenses liées à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés. Elles peuvent désormais bénéficier de deux fonds nationaux - le Fonds pour l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés et le Fonds pour les politiques et services d'asile - ainsi que des fonds européens dédiés à l'asile et à la migration qui ont sensiblement augmenté dans le contexte de la crise migratoire.

Le Fonds national pour l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés verse, dans la limite de ses ressources disponibles, chaque trimestre aux communes qui en font la demande par l'intermédiaire des préfectures, une contribution journalière de 45 euros par mineur étranger accueilli dans le cadre d'une structure d'accueil accréditée ou d'un placement familial³. Ce montant a été défini à la suite d'un accord entre l'État et les régions en 2014 et n'a pas été modifié depuis lors. Ce fonds finance également certains centres de premier accueil gérés par le ministère de l'intérieur (huit centres situés en Sicile et en Molise fin 2020) ainsi que les centres d'accueil extraordinaires (CAS) pour mineurs mis en place par les préfectures. Doté initialement de 5 millions d'euros en 2012, ce fonds a vu ses ressources considérablement augmenter depuis sa création. Selon la loi de finances pour 2020, il est doté de respectivement 166 millions d'euros en 2020 et 2021 et de 186 millions d'euros en 2022⁴.

Les communes peuvent également recevoir des subventions du Fonds national pour les politiques et services d'asile pour leurs projets et structures dans le cadre du réseau SAI, qui a désormais vocation à devenir le système d'accueil de second niveau de droit commun pour les mineurs isolés. Les demandes de financement annuelles doivent être transmises au

¹ Legge 47/2017, article 8.

² DL n. 286/1998, articles 19 et 31.

³ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/fondo-nazionale-laccoglienza-dei-msna>

⁴ <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>

ministère de l'intérieur et approuvées par une commission¹. Fin 2020, la commission ministérielle a adopté près de 500 projets (concernant tous types de bénéficiaires et non uniquement des mineurs) financés jusqu'en 2022 ou en 2023 pour un montant total de 375 millions d'euros².

Enfin, pour la période de programmation 2014-2020, l'Italie a bénéficié d'une enveloppe du budget de l'Union européenne, au titre du « Fonds asile et migration », de 399 millions d'euros (contre 310 millions d'euros initialement prévus en début de programmation avant la crise migratoire)³.

¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg>

² <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Accoglienza-Siproimi,-ok-a-prosecuzione-progetti-dal-2021-.aspx>

³ <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

V. LES PAYS-BAS

Selon la réglementation néerlandaise¹, un mineur étranger isolé (*alleenstaande minderjarige vreemdeling - AMV*) est « un demandeur d'asile qui n'a pas encore atteint l'âge de 18 ans et qui séjourne aux Pays-Bas sans accompagnement ou soins d'un parent ou d'un tuteur ». À leur arrivée, la plupart des mineurs isolés déposent une demande d'asile aux Pays-Bas ; la seule option légale alternative étant la préparation au retour dans leur pays d'origine.

En 2020, 986 demandes d'asile ont été déposées par des mineurs non accompagnés aux Pays-Bas². Les cinq principaux pays d'origine étaient la Syrie (446), le Maroc (143), l'Érythrée (81), l'Algérie (61) et l'Afghanistan (46). À titre de comparaison, le nombre de demandes d'asile déposées par des mineurs isolés était de 1 046 en 2019 et de 1 225 en 2018. Lors de la crise migratoire de 2015, un pic de 3 855 demandes provenant de mineurs isolés avait été atteint³. Au 31 décembre 2019, le nombre de mineurs étrangers non accompagnés sous tutelle aux Pays-Bas s'élevait à 3 894 (contre 5 860 en 2016), dont 60 % étaient âgés de 16 ans ou plus⁴.

Le système néerlandais de prise en charge des mineurs étrangers isolés a fait l'objet d'une réforme en 2016 consistant à mettre en place des structures d'hébergement plus petites, à limiter le transfert de jeunes d'une région à une autre et à mettre en place un système d'accueil séparé pour les mineurs ayant un permis de séjour et pour ceux dont la demande d'asile a été rejetée.

Les principaux acteurs impliqués dans l'accueil et la prise en charge des mineurs isolés aux Pays-Bas sont :

- la direction générale des migrations du ministère de la justice et de la sécurité (*Directoraat-Generaal Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid*) qui est responsable de la politique d'accueil et d'admission des mineurs étrangers non accompagnés et agit en tant que responsable des organismes de mise en œuvre de la chaîne migratoire (IND, COA, Nidos, et DT&V) ;

- le Service d'immigration et de naturalisation (*Immigratie- en Naturalisatiedienst - IND*), responsable de la mise en œuvre de la politique d'admission aux Pays-Bas. Il examine les demandes d'asile des mineurs non accompagnés souhaitant rester aux Pays-Bas et rend les décisions ;

¹ [Règlement de 2005 concernant les demandeurs d'asile et les autres catégories de ressortissants étrangers](#)

² <https://ind.nl/nieuws/paginas/asielinstroom-in-2020-.aspx>

³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyunaa/default/table?lang=en

⁴ <https://www.nidos.nl/wp-content/uploads/2020/05/jaarloverslagNidos2019DEF-1.pdf>

- l'Agence centrale d'accueil des demandeurs d'asile (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers* - COA), chargée de l'accueil des demandeurs d'asile et de leur orientation. Outre les adultes, le COA prend notamment en charge les mineurs non accompagnés de 15 ans ou plus qui ne possèdent pas de permis de séjour ;

- la Fondation Nidos, institution indépendante agréée assurant la tutelle des mineurs étrangers isolés. Elle organise également l'hébergement dans des familles d'accueil des mineurs de moins de 15 ans ou dans des hébergements spécifiques pour les jeunes de plus de 15 ans titulaires d'un permis de séjour pour lesquels aucune famille d'accueil n'a pu être trouvée ;

- la police des étrangers (*Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel* - AVIM) qui, en vertu de la loi sur les étrangers, est chargée de l'identification des étrangers et de la surveillance des frontières, et la maréchaussée royale (*Koninklijke Marechaussee* - KMar) qui peut être amenée à appréhender et identifier des mineurs isolés.

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

Dans le cadre de la procédure de demande d'asile, l'article 3.109d du décret du 23 novembre 2000 sur les étrangers¹ prévoit qu'en cas de doute sur le statut de mineur d'un demandeur, une évaluation médicale de l'âge peut être effectuée. La circulaire sur les étrangers (section C1/2.2)² et l'instruction 2018/19 du Service de l'immigration et de la naturalisation (IND)³ précisent les étapes relatives à l'évaluation de l'âge d'un jeune demandeur d'asile présumé mineur et les circonstances dans lesquelles des examens médicaux peuvent être pratiqués en cas de doutes sur l'âge déclaré.

1. Les entretiens d'évaluation de l'âge

Aux Pays-Bas, la détermination de l'âge d'un mineur isolé s'inscrit dans le cadre de la procédure de demande d'asile.

En premier lieu, les documents d'identité sont examinés. Tout présumé mineur non accompagné qui ne peut prouver son identité au moyen d'un document est soumis à un examen (non médical) de l'âge (*leeftijdsschouw*) comprenant plusieurs entretiens. En réponse à plusieurs décisions de justice⁴, les règles relatives à l'évaluation non médicale de l'âge ont été complétées et précisées par l'instruction 2018/19 précitée de l'IND.

¹ [Décret du 23 novembre 2000 sur les étrangers](#)

² [Circulaire sur les étrangers](#)

³ https://ind.nl/Documents/VI_2018-19.pdf

⁴ Voir notamment : *Rechtbank Den Haag*, décisions du 13 juillet 2016 ([16/13578](#)), du 12 février 2016 (16/833) et du 16 juin 2016 (16/10627).

Selon ce document, la phase non médicale d'évaluation de l'âge consiste en deux séances d'entretien : la première est conduite par un officier de la police des étrangers (AVIM) ou de la maréchaussée royale (KMar) et la seconde par deux employés de l'IND ou inversement¹. Durant ces entretiens, les agents de la police et du service de l'immigration voient le supposé mineur séparément afin de parvenir à leur propre conclusion. L'examen de l'âge par la police (KMar/AVIM) a lieu lors de l'entretien d'identification, peu après l'arrivée du mineur. L'IND procède quant à lui à l'évaluation de l'âge lors de l'entretien d'enregistrement au centre de Ter Apel (cf. *infra*). L'IND ne peut avoir accès aux conclusions écrites de la police avant de s'être entretenu avec le mineur. L'objectif est de garantir l'impartialité et l'indépendance de chaque évaluation.

L'évaluation de l'âge ne doit pas seulement se fonder sur l'apparence physique² mais aussi sur le comportement et les déclarations du demandeur. « *Cela signifie qu'il doit y avoir une discussion sur des sujets en lien avec l'âge (...) comme par exemple l'école, l'éducation, l'âge des membres de la famille comme les parents ou les frères et sœurs* »³.

À l'issue de ces deux séries d'entretiens, trois conclusions sont possibles :

- la police (AVIM/KMar) et l'IND concluent tous deux à la majorité du demandeur. Dans ce cas, l'étranger en est informé par la police qui établit un rapport officiel. L'âge déterminé est toujours d'au moins 20 ans. La procédure de demande d'asile se poursuit alors pour le demandeur, en tant qu'adulte ;

- la police (AVIM/KMar) et l'IND concluent tous deux que le demandeur est manifestement mineur. Dans la mesure du possible, des recherches sont effectuées pour vérifier s'il existe des informations sur le demandeur et son âge dans un autre État membre (documents émis, membres de la famille, éventuelle évaluation de l'âge etc.). En l'absence de nouvelle information, la procédure de demande d'asile se poursuit en tant que mineur ;

- les deux parties concluent qu'un doute subsiste sur la minorité ou majorité ou les conclusions de la police et de l'IND divergent. L'IND estime que cette situation concerne environ 65 % à 70 % des cas⁴. Dans un premier temps, les autorités doivent faire une recherche dans un ou plusieurs autres États membres : en cas de concordance avec des empreintes digitales de la

¹ C'est-à-dire une session avec deux officiers de police de l'AVIM/KMAR et une session avec un agent de l'IND.

² Même s'il est explicitement demandé dans l'instruction de noter dans le rapport de conclusion la présence ou l'absence des caractéristiques externes suivantes : rides, cheveux dégarnis, pilosité du visage ou du corps, cheveux gris, pomme d'Adam.

³ https://ind.nl/Documents/VI_2018-19.pdf

⁴ <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2020/11/30/detriment-of-the-doubt.-age-assessment-and-age-registration-in-eu-member-states-of-previous-stay>

base de données Eurodac/EUVIS, les données relatives à l'âge dans l'autre État membre sont retenues, conformément à la décision du Conseil d'État (*Raad van State*) du 17 janvier 2017¹. Si cette enquête montre que l'étranger est enregistré dans un autre État membre en tant que majeur, la date de naissance est automatiquement ajustée par la police des étrangers (AVIM) et un procès-verbal officiel est établi déclarant l'étranger majeur. Il appartient alors à l'étranger de prouver la minorité déclarée au moyen de documents authentiques ou d'une autre évaluation de l'âge. Si la recherche dans un autre État membre confirme la minorité, cet âge est retenu. Si l'étranger est enregistré dans plusieurs États membres avec plusieurs âges (dont un ou plusieurs majeurs), l'IND doit conclure que l'intéressé est majeur, en accord avec la jurisprudence du Conseil d'État du 29 novembre 2017².

Selon un rapport du Comité consultatif sur les questions migratoires (organe indépendant créé par la loi néerlandaise pour conseiller le gouvernement et le Parlement), chaque année des recherches plus poussées dans d'autres États membres sont effectuées pour des centaines de mineurs isolés. Dans environ un tiers des cas, l'âge est modifié - généralement dans le sens de la majorité - à l'issue de l'enquête. Dans presque tous les cas, ceci est suivi par une demande de transfert en application du règlement de Dublin mais le rapport souligne qu'on ne sait pas si ceci conduit réellement à un transfert³.

Si la recherche dans les autres États membres n'aboutit pas ou si elle ne donne pas de réponse claire, une évaluation médicale de l'âge peut être effectuée.

2. L'évaluation médicale de l'âge

La réalisation d'examen médicaux, tels que prévus à l'article 3.109d du décret sur les étrangers, n'intervient qu'en dernier recours, en l'absence de conclusion unanime de la police et de l'IND et si la recherche d'empreintes digitales dans Eurodac n'aboutit pas.

Au préalable, une recommandation de la société médico-légale d'Utrecht (*Forensisch Medische Maatschappij Utrecht - FMMU*) est requise ; celle-ci se fonde sur une évaluation médicale du comportement et de l'apparence. Si le médecin de la FMMU conclut - de façon étayée - que l'étranger est clairement mineur ou majeur, cette conclusion est décisive et aucune évaluation médicale de l'âge n'est proposée. En cas d'avis positif du médecin de la FMMU, le consentement écrit du supposé mineur est nécessaire avant de réaliser une évaluation médicale de l'âge.

¹ *Raad van State*, décision du 17 janvier 2017 ([201604688/1/V3](#)).

² *Raad van State*, décision du 9 novembre 2017 ([201708491/1/V3](#))

³ *Advies commissie vreemdelingenzaken*, op. cit.

Comme le prévoit la circulaire sur les étrangers (section C.1/2.2), les examens pratiqués sont des radiographies de l'articulation du poignet et des articulations sternoclaviculaires. Un protocole¹, publié le 16 novembre 2019, décrit de façon détaillée la procédure d'évaluation de l'âge. Celui-ci comprend cinq sous-protocoles à l'attention des différentes entités intervenant dans l'évaluation :

- l'IND fait la demande d'estimation médicale de l'âge, recueille le consentement éclairé du demandeur présumé mineur, prend le rendez-vous au centre de diagnostic et accompagne l'étranger lors de celui-ci. À la demande du demandeur, l'IND peut fournir des informations sur la possibilité d'une contre-expertise mais il revient au demandeur de contacter cet expert ;

- le médecin référent vérifie que le demandeur a consenti de façon éclairée à l'évaluation médicale (si besoin à l'aide d'un interprète) et qu'il a signé la demande écrite ; il recherche s'il existe une contre-indication médicale aux examens envisagés pour estimer l'âge (par exemple en cas de grossesse) ;

- le centre de diagnostic vérifie l'identité de l'étranger et la recommandation du médecin référent avant de réaliser les radiographies. Quatre radiographies peuvent être prises : une première image de la zone main-poignet gauche et, si nécessaire, trois radiographies des clavicules². Une radiographie supplémentaire n'est prise que si une qualité d'image insuffisante le justifie afin de limiter l'exposition aux rayons X. Si la radiographie de la zone main-poignet montre que le radius n'a manifestement pas mûri, il sera décidé de ne pas faire de radiographie des clavicules ;

- deux radiologues sont chargés d'examiner les radiographies transmises par l'Institut médico-légal de façon indépendante et d'évaluer la maturation osseuse. Ils doivent cocher l'une des deux options « maturation osseuse complète » ou « maturation incomplète » ; en cas de doute, le rapport indique que la maturation osseuse n'est pas achevée ;

- l'Institut médico-légal des Pays-Bas (*Nederlands Forensisch Instituut - NFI*) établit le rapport final d'évaluation de l'âge, dans lequel une décision est prise sur la date de naissance indiquée par l'étranger. Les évaluations des deux radiologues doivent être concordantes. L'Institut médico-légal peut indiquer l'une des deux options suivantes : « majorité non prouvée » (si le radius n'a pas mûri ou si le radius a mûri mais au moins une des clavicules n'a pas mûri ou n'est pas évaluable), ou « majorité prouvée » (si les deux

¹ https://ind.nl/Documents/PROTOCOL_LTO.pdf

² Le protocole précise également les techniques d'ajustement qui doivent être utilisées pour réaliser les radiographies.

clavicules sont mûres¹). En cas de doute sur l'évaluation des radiologues, l'expert de l'Institut médico-légal peut les inviter à confirmer ou réviser leur évaluation.

Conformément à l'article 25 de la directive « procédure » (transposé par l'article 3.109d du décret sur les étrangers), si les doutes persistent sur l'âge du demandeur à l'issue de l'évaluation médicale, une présomption de minorité s'applique.

3. La décision et ses conséquences

Le rapport de conclusion de l'évaluation médicale de l'âge est rédigé par l'Institut médico-légal des Pays-Bas puis transmis à l'IND. Dès réception, l'IND doit informer le demandeur d'asile et la police des étrangers (AVIM) du résultat. La police des étrangers est responsable de l'enregistrement de l'âge du demandeur d'asile.

À la suite de l'évaluation médicale de l'âge, si la minorité de l'étranger est prouvée, celui-ci voit l'instruction de sa demande d'asile se poursuivre en tant que mineur. Si l'évaluation conclut à la majorité, l'étranger est considéré comme âgé de 20 ans au minimum et sa demande d'asile est instruite en tant qu'adulte.

Depuis 2016, l'ensemble de la procédure d'évaluation de l'âge des mineurs isolés est supervisée et contrôlée par l'Inspection de la justice et de la sécurité (IJenV).

Les chiffres officiels indiquent que 74 demandes d'évaluation médicale de l'âge ont été faites en 2018 et 264 en 2019². Mais le nombre d'évaluations effectivement réalisées est beaucoup plus faible (13 en 2018 et 56 en 2019 dont respectivement 12 et 50 ayant conclu que la majorité n'était pas prouvée). Cet écart important entre le nombre de demandes initiales et le nombre de tests médicaux effectivement pratiqués s'explique, selon l'Inspection, par différents facteurs comme la disparition du mineur en cours de procédure ou l'absence d'avis positif de la société médico-légale d'Utrecht (FFMU).

¹ Selon la jurisprudence (Tribunal de La Haye, 10 mars 2003), rappelée dans le protocole de 2019, attribuer un âge d'au moins 20 ans en cas de clavicule complètement mûre est suffisamment justifié scientifiquement. En ce qui concerne la technique, les pistes sont insuffisantes pour conclure que la méthode de la clavicule appréciée à l'aide des rayons X conventionnels n'est pas suffisamment fiable.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/05/tk-bijlage-rapport-ijenv-toezicht-op-leeftijdsonderzoeken>

La forte hausse du nombre d'évaluations médicales entre 2018 et 2019 s'expliquerait quant à elle par une meilleure connaissance de l'existence de cette procédure par les agents de l'IND et de la police, à la suite d'actions de formation ; par le plus grand nombre de mineurs isolés sans document d'identité en 2019 ; et, enfin, par les signalements des employés des centres d'accueil pour mineurs qui ont constaté qu'un certain nombre de majeurs étaient accueillis, ce qui causait des nuisances¹.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Aux Pays-Bas, les mineurs étrangers non accompagnés ont droit à un logement, à l'éducation, aux soins de santé et à l'orientation². L'État, à travers l'Agence centrale d'accueil des demandeurs d'asile (COA) et la Fondation Nidos, est responsable de leur accueil et de leur prise en charge. Les communes n'interviennent que lorsque l'étranger atteint la majorité³.

Le nouveau modèle d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés, introduit en 2016 afin d'améliorer la qualité de l'accueil, repose sur trois éléments : l'offre de lieux d'accueil de petite taille pour tous les mineurs isolés, la limitation du nombre de relocalisations afin de favoriser l'intégration des mineurs et la différenciation des lieux d'accueil selon le statut de résidence des mineurs.

Malgré une évaluation globalement positive de ce nouveau modèle d'accueil⁴, un grand nombre de jeunes quittent chaque année le système sans que leur destination soit connue.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

Aux Pays-Bas, le parcours d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés diffère selon l'âge et le statut du mineur. Trois phases peuvent être distinguées :

- à leur arrivée, une phase d'enregistrement de trois jours qui a lieu au centre d'inscription de Ter Apel (province de Groninge) ;

- durant l'instruction de la demande d'asile, l'accueil dans une structure du COA ou dans une famille d'accueil choisie par Nidos, selon que le mineur a plus ou moins 15 ans ;

¹ Ibid.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen-amv>

³ Selon l'accord administratif sur l'accueil des réfugiés, les communes doivent fournir un logement et une éventuelle aide financière aux jeunes demandeurs d'asile ou réfugiés titulaires d'un permis de séjour atteignant l'âge de 18 ans.

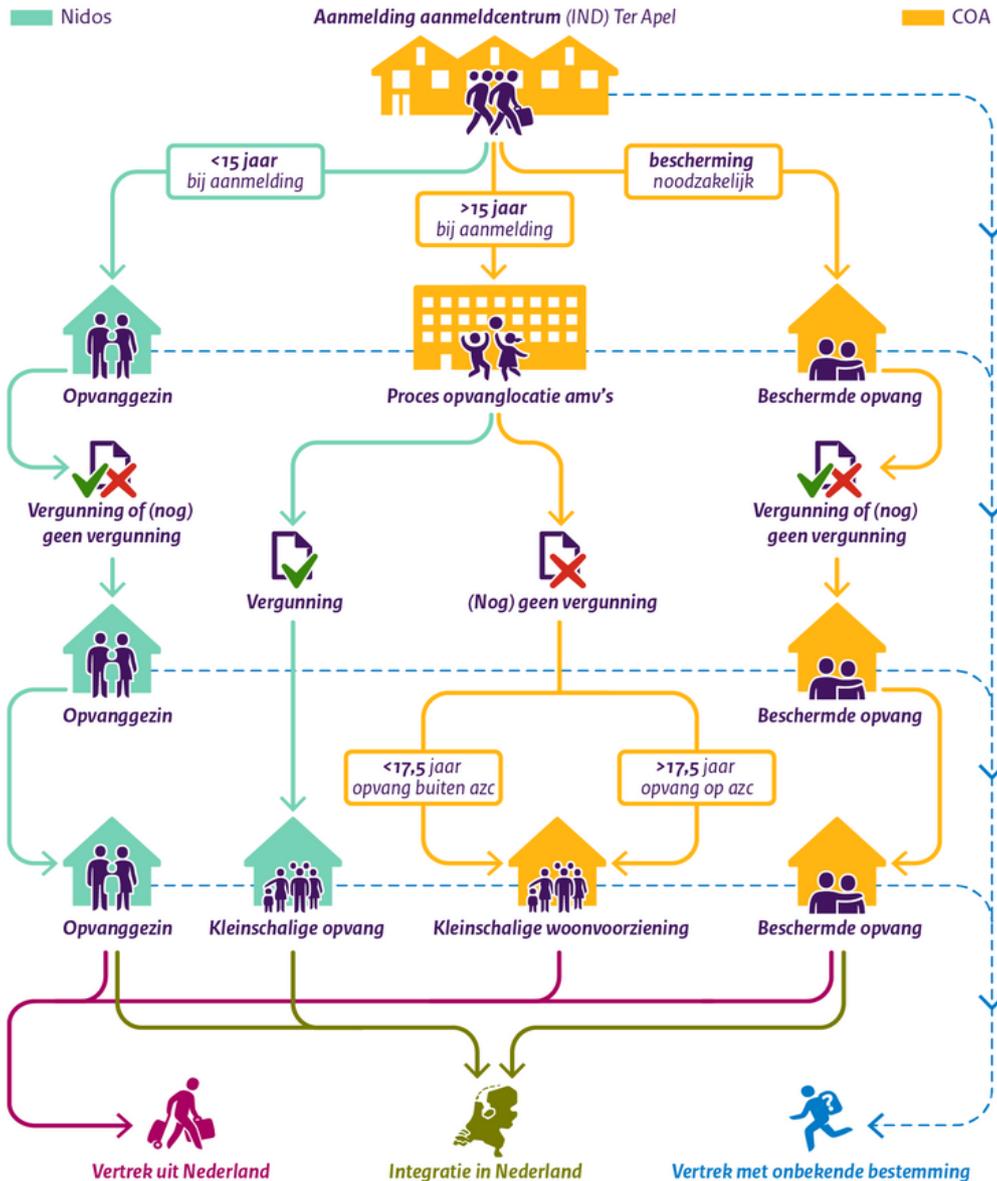
⁴ Rijksoverheid, Evaluatie nieuwe opvang model, 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/12/20/tk-bijlage-evaluatie-nieuw-opvangmodel-amv/tk-bijlage-evaluatie-nieuw-opvangmodel-amv.pdf>

- après l'instruction de la demande d'asile, une prise en charge en famille d'accueil pour les mineurs âgés de 14 ans ou moins, dans une structure d'accueil de petite taille de la Fondation Nidos pour les mineurs de 15 ans ou plus disposant d'un permis de séjour ou dans un centre d'accueil spécifique aux mineurs du COA pour ceux qui n'ont pas obtenu de permis de séjour.



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opvang voor **alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)**



a) L'enregistrement au centre de Ter Apel

Pour l'ensemble des mineurs isolés, le parcours d'accueil commence au centre d'enregistrement (*aanmeldcentrum*) de Ter Apel. Pour les personnes arrivant de l'aéroport de Schiphol ou d'un autre point d'entrée aux Pays-Bas, la police des étrangers assure le transport vers le centre de Ter Apel. Puis, le mineur isolé entame un processus de vérification, d'enregistrement de sa demande d'asile et de mise sous tutelle d'une durée de trois jours.

Le premier jour, un travailleur de l'institution agréée Nidos réalise un entretien d'admission avec le mineur et transmet une demande de mise sous tutelle au tribunal. Sur la base de l'article 1.302 du code civil, Nidos assure la tutelle des mineurs étrangers isolés ayant introduit une demande d'asile¹. Le même jour, la police des étrangers enregistre l'identité du mineur étranger et l'âge déclaré dans un rapport officiel. Le deuxième jour a lieu un examen médical et le troisième jour un entretien d'enregistrement avec l'IND portant sur l'identité et l'origine de la personne. Lors de cet entretien préliminaire, aucune question n'est posée sur les raisons de l'arrivée aux Pays-Bas, ceci étant abordé plus tard lors de la procédure de demande d'asile².

C'est durant cette phase d'enregistrement qu'une décision est prise sur le futur lieu d'accueil du mineur isolé, en fonction de son âge ou de circonstances particulières.

b) L'accueil et la prise en charge par l'agence centrale des demandeurs d'asile (COA) ou Nidos

Durant la procédure d'instruction de la demande d'asile, les modalités de prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés diffèrent selon leur âge³ :

- les mineurs isolés de moins de 15 ans⁴ sont, en règle générale, pris en charge par Nidos et placés le plus rapidement possible en famille d'accueil (*opvanggezin*). Nidos sélectionne les familles d'accueil en cherchant, autant que possible, des familles dont la culture et/ou la langue sont proches. Les familles d'accueil sont responsables de la surveillance du mineur et reçoivent une allocation mensuelle pour ses frais de subsistance. En l'absence de place en famille d'accueil, le mineur est accueilli dans un centre de l'agence centrale COA ;

¹ [Artikel 302 Burgerlijk Wetboek Boek 1.](#)

² Rijksoverheid, *Evaluatie nieuwe opvang model*, op. cit.

³ <https://www.coa.nl/nl/alleenstaande-jongeren>

⁴ Avant la réforme de 2016, il fallait être âgé de moins de 13 ans pour bénéficier d'une prise en charge par Nidos.

- les mineurs isolés entre 15 et 17 ans sont pris en charge par le COA et hébergés dans des centres spécialisés pour mineurs étrangers non accompagnés (*procesopvanglocatie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen - POL-amv*). Fin 2019, il existait dix centres POL-amv sur l'ensemble du territoire. Leur capacité d'accueil maximale est de 80 jeunes. Le séjour dans ces centres spécialisés est dédié au repos et à la préparation à l'entretien pour la demande d'asile. La durée du séjour est limitée à la durée de la procédure générale d'asile (*algemene asielprocedure - AA*), qui dure en principe huit jours ouvrés.

Si aucune décision n'a pu être prise dans ce délai - ce qui est fréquent en cas d'évaluation médicale de l'âge - la demande est transférée vers la procédure d'asile étendue (*Verlengde Asielprocedure - VA¹*) et le jeune est placé dans une résidence de petite taille (*Kleinschalige Woonvoorziening - KWV*) gérée par le COA. Dans la mesure du possible, les mineurs restent au sein de la même région². Chaque KWV accueille de 16 à 20 mineurs étrangers isolés qui soit sont dans l'attente d'une décision sur leur demande d'asile, soit ne possèdent pas de permis de séjour à la suite du rejet de leur demande (*cf. infra*). Les jeunes âgés de moins de 17 ans et demi sont accueillis dans des KWV situés en dehors des centres pour demandeurs d'asile (*Asielzoekerscentrum - AZC*). Les KWV situés sur le site d'un centre pour demandeurs d'asile sont destinés aux jeunes de 17 ans et demi ou plus qui sont suffisamment indépendants et ont besoin de moins de surveillance.

Les mineurs isolés vraisemblablement victimes de traite ou de crimes d'honneur sont placés, quel que soit leur âge, dans un hébergement protégé (*Beschermde Opvang*) du COA où ils reçoivent une prise en charge intensive et personnalisée. Ils y restent en moyenne trois mois, avant d'être transférés vers un autre type de lieu d'accueil.

Durant toute la durée de la procédure de demande d'asile, les mineurs isolés ont droit à une allocation d'environ 60 euros par mois (dont 12,95 euros d'allocation de subsistance et 46,83 euros d'allocation alimentaire). En outre, les mineurs isolés reçoivent dès le premier jour de la prise en charge, avant même le début formel de la procédure de demande d'asile, l'allocation hebdomadaire de subsistance de 12,95 euros³.

¹ Dans le cadre de cette procédure étendue, la décision en matière d'asile doit être rendue dans un délai maximal de six mois (article 42(4) du décret sur les étrangers).

² Sachant que les KWV ont une capacité d'accueil totale de 100 personnes maximum dans un périmètre de 15 km. <https://www.coa.nl/nl/alleenstaande-jongeren>

³ <https://www.coa.nl/nl/het-recht-op-opvang>

Soins médicaux

Contrairement aux demandeurs d'asile adultes qui bénéficient d'une assurance maladie spécifique dont le périmètre est limité, les mineurs étrangers demandeurs d'asile - accompagnés ou non - bénéficient de la même prise en charge sanitaire que les mineurs néerlandais¹.

Éducation

Dès que possible, mais au plus tard trois mois après le dépôt de la demande d'asile, le mineur non accompagné doit avoir accès à l'éducation aux Pays-Bas. Le COA et Nidos sont chacun responsables de la fréquentation scolaire des mineurs non accompagnés et par des contacts avec les administrateurs et les établissements d'enseignement s'engagent à rendre l'éducation disponible, même si le mineur non accompagné est transféré dans un autre lieu².

Soutien aux démarches juridiques

Le Conseil néerlandais pour les réfugiés (*Vluchtelingenwerk Nederland*) est présent sur tous les sites d'accueil du COA et fournit un soutien juridique et des informations aux demandeurs d'asile. Il veille également à la qualité et à la rapidité de la procédure³.

Une fois que l'IND a statué sur la demande d'asile, la prise en charge du mineur étranger non accompagné se poursuit différemment selon son âge et son statut.

2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile

Depuis la réforme du modèle d'accueil de 2016, Nidos est responsable de la prise en charge de l'ensemble des mineurs isolés, une fois que ceux-ci ont obtenu un permis de séjour (*verblijfsvergunning*). Si l'hébergement en famille d'accueil est privilégié, d'autres solutions ont été développées pour accueillir les jeunes de 15 ans et plus.

a) Un hébergement différencié selon l'âge

En cas d'obtention d'un permis de séjour à la suite d'une demande d'asile, différents cas de figure se présentent :

- les mineurs isolés de moins de 15 ans restent hébergés en famille d'accueil et leur accompagnement par Nidos se poursuit. Le mineur est en contact avec le tuteur de Nidos une fois par mois en moyenne. Fin 2019, selon Nidos, l'hébergement en famille d'accueil concernait la quasi-totalité des jeunes de moins de 15 ans, soit 332 mineurs ;

¹ <https://www.coa.nl/nl/vergoeding-van-medische-zorg>

² Rijksoverheid, *Evaluatie nieuwe opvang model*, op. cit.

³ *Ibid.*

- les mineurs isolés de plus de 15 ans, désormais en situation régulière, sont transférés des structures d'accueil de l'agence COA à la Fondation Nidos. Pour les jeunes qui le souhaitent, un hébergement en famille d'accueil est proposé (ou poursuivi) : ainsi fin 2019, 682 jeunes de 15 ans et plus étaient placés dans une famille d'accueil (portant le total des mineurs isolés en famille d'accueil tous âges confondus à 1 242). À défaut de places suffisantes en famille d'accueil, un hébergement dans des centres de petite taille est proposé par Nidos grâce à une contractualisation avec des institutions de protection de la jeunesse¹, tenues de respecter la charte de qualité d'accueil définie par Nidos. Il existe deux formes d'hébergement : les « groupes de vie pour enfants » (*Kinderwoongroepen - KWG*) accueillant chacun environ douze jeunes de 15 et 16 ans, avec une assistance disponible 24 heures sur 24, et les « petites unités résidentielles » (*Kleine Wooneenheden - KWE*), destinées aux mineurs de 16 et 17 ans et accueillant chacune quatre jeunes, accompagnés d'un mentor présent 28 heures par semaine afin de les aider et de les guider vers l'apprentissage de la vie en autonomie. Nidos a également récemment mis en place ses propres KWE, en partenariat avec des municipalités, accueillant au total environ 60 jeunes. La capacité d'accueil totale de ces centres (*KWG et KWE*) était de 700 places fin 2019².

Qu'ils soient hébergés en famille d'accueil ou dans un centre spécialisé, les mineurs isolés titulaires d'un permis de séjour ont droit à une allocation de subsistance (*leefgeld*) de 9 euros par jour (soit environ 260 euros par mois). Cet argent est destiné à couvrir les frais de nourriture (autre que celle servie dans la structure d'accueil), d'habillement, les articles de toilette, de communications et de transport³. En tant que mineur, les frais médicaux sont pris en charge gratuitement et aucun ticket modérateur n'est exigé⁴.

b) La prise en charge à l'atteinte de la majorité

Lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, la tutelle du mineur isolé prend fin. Si la demande d'asile est toujours en cours, le jeune sera transféré dans un centre du COA. S'il a obtenu un titre de séjour, il peut vivre de manière indépendante, travailler ou demander des prestations d'assistance sociale. Dans de nombreuses communes, une aide peut aussi être octroyée par l'intermédiaire du *Vluchtelingenwerk*, qui soutient les démarches des réfugiés et demandeurs d'asile aux Pays-Bas⁵.

¹ Au nombre de six fin 2019.

² Nidos, rapport annuel 2019,

<https://www.nidos.nl/wp-content/uploads/2020/05/jaarverslagNidos2019DEF-1.pdf>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/24/tk-reactie-op-de-motie-van-ojik-en-de-motie-van-toorenborg-inzake-zorg-en-begeleiding-voor-amv-s-vanaf-18-jaar>

⁴ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/zorgtoeslag/voorwaarden/ik-ben-meerderjarig>

⁵ <https://www.nidos.nl/voor-jongeren/begeleiding/18-jaar-en-dan/>

Les institutions de protection de la jeunesse et Nidos ont pour objectif premier d'assurer l'intégration des mineurs isolés dans la société néerlandaise et leur indépendance à l'atteinte de la majorité. Bien avant leur dix-huitième anniversaire, un plan d'accompagnement doit ainsi être défini.

Dans son rapport d'activité pour 2019, Nidos indique avoir entamé des discussions avec le ministère de la justice et de la sécurité et l'association des municipalités néerlandaises afin de poursuivre l'hébergement des ex-mineurs isolés en famille d'accueil ou en centre spécialisé jusqu'à l'âge de 21 ans (par exemple, lorsqu'ils recherchent un travail, poursuivent une formation ou sont en situation de dénuement)¹. En réponse à une motion parlementaire, la secrétaire d'État à la justice et à la sécurité a indiqué, en novembre 2020, que la poursuite de la prise en charge par l'État des anciens mineurs isolés devenus majeurs était exclue en raison du coût budgétaire élevé de cette politique (estimé à 10 millions d'euros par an). Elle a souligné que les communes, responsables de la prise en charge des réfugiés et demandeurs d'asile adultes, étaient libres de financer des places d'accueil spécifiques en faveur des anciens mineurs isolés si elles le souhaitaient².

c) La possibilité de regroupement familial

Le regroupement familial est possible pour les parents d'un étranger mineur au moment du dépôt de sa demande d'asile³. Aucune condition de revenu ou d'assurance médicale n'est exigée. La demande doit cependant être faite dans un délai de trois mois à compter de l'obtention du permis de séjour au titre de l'asile. Passé ce délai, les conditions du regroupement familial sont plus restrictives.

Depuis 2018, la majorité des mineurs isolés n'obtiennent pas de permis de séjour à l'issue de leur demande d'asile. Le taux d'acceptation des demandes d'asile pour les mineurs accompagnés est passé de 91 % en 2015 à 39 % en 2018⁴.

3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée

En cas de rejet de la demande d'asile par l'IND, le demandeur a, dans le cadre de la procédure d'asile courte, une semaine et, dans le cadre de la procédure d'asile étendue, une à quatre semaines pour faire appel devant la cour administrative régionale (*Rechtbank*)⁵. La décision de la cour régionale peut être contestée par le demandeur ou l'IND devant le Conseil d'État⁶, en particulier lorsqu'une question de principe est en jeu.

¹ Nidos, rapport annuel 2019, *op. cit.*

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/24/tk-reactie-op-de-motie-van-ojik-en-de-motie-van-toorenborg-inzake-zorg-en-begeleiding-voor-amv-s-vanaf-18-jaar>

³ <https://ind.nl/en/asylum/Pages/Family-member-of-refugee.aspx>

⁴ Rijksoverheid, *Evaluatie nieuwe opvang model*, *op. cit.*

⁵ [Artikel 69 Vreemdelingenwet 2000](#). L'appel a un effet suspensif, sauf dans les cas où il est « manifestement infondé » (*kennelijk ongegrond*).

⁶ [Artikel 70 Vreemdelingenwet 2000](#)

Si la demande d'asile du mineur non accompagné est définitivement rejetée ou en l'absence d'appel de la décision négative, le Service de retour et de départ (*Dienst Terugkeer & Vertrek - DT&V*)¹ est chargé d'organiser le départ des Pays-Bas. Jusqu'à son départ, le mineur a droit à un accueil dans une structure spécialisée de l'agence COA.

a) Le droit à l'accueil dans un centre du COA dans l'attente du retour

Les mineurs isolés n'ayant pas obtenu le statut de résident à l'issue de leur demande d'asile ont droit à être accueillis dans une structure de l'agence COA :

- les mineurs de moins de 17 ans et demi sont hébergés dans une résidence de petite taille (*Kleinschalige Woonvoorziening - KWV*) du COA, située en dehors des locaux d'un centre pour demandeurs d'asile (comme les mineurs isolés en procédure d'asile « étendue » de plus de 15 ans) ;

- les mineurs ayant 17 ans et demi ou plus sont hébergés dans une résidence de petite taille de type KWV mais située dans les locaux d'un centre pour demandeurs d'asile. Lorsqu'ils deviennent majeurs, ils sont transférés dans le centre pour demandeurs d'asile adultes et doivent préparer le retour dans leur pays d'origine.

Les employés du COA ont pour tâche de conseiller les mineurs isolés et de les orienter vers le retour dans leur pays d'origine, à travers des actions concrètes qui doivent être consignées dans un plan d'accompagnement². Ils veillent aussi à ce qu'ils reçoivent une formation et une éducation adéquate et qu'ils aient accès à leur tuteur. L'accueil séparé des mineurs dont la demande d'asile a été rejetée, en vigueur depuis la réforme de 2016, a principalement pour objectif de les orienter vers le retour volontaire dans leur pays d'origine.

b) La politique de retour

Selon la loi de 2000 sur les étrangers, la décision de rejet d'une demande d'asile vaut décision de retour. Pour les mineurs isolés âgés de moins de 15 ans au moment de l'introduction de la demande d'asile, la circulaire de 2000 sur les étrangers prévoit l'obligation de procéder à une investigation relative à l'existence d'un accueil adéquat dans l'État de retour. En réponse à une question préjudicielle du tribunal de La Haye, une récente décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 janvier 2021³, a ainsi mis en lumière le fait que la réglementation néerlandaise, qui ne prévoit aucune obligation d'investigation relative à un accueil adéquat pour les mineurs isolés de plus de 15 ans, n'était pas conforme au droit de l'Union européenne.

¹ Le DT&V reçoit ses instructions de la direction générale des migrations du ministère de la justice et de la sécurité. Avec l'IND et le COA, il fait partie des organisations de mise en œuvre de la politique migratoire aux Pays-Bas.

² Rijksoverheid, *Evaluatie nieuwe opvang model*, op. cit.

³ CJUE, [arrêt du 14 janvier 2021](#).

Par ailleurs, les alternatives légales au retour sont extrêmement limitées. Lorsqu'un accueil adéquat ne peut pas être trouvé dans le pays d'origine du mineur ou dans un autre pays, les mineurs non accompagnés ayant moins de 15 ans au moment de l'introduction de leur première demande d'asile peuvent obtenir, au titre de la « politique sans faute », un permis de séjour à durée limitée¹.

Des programmes spécifiques d'accompagnement au retour volontaire des jeunes mineurs isolés ont été mis en place, en coopération avec le Service de retour et de départ, par Nidos (approche du « *double commitment* » du jeune et de la famille d'accueil chargée de le préparer) et par le COA (à travers le mentorat et un plan d'accompagnement).

Une note du service de recherche et de documentation du ministère de la justice et de la sécurité relève toutefois l'existence de « points de blocage » empêchant le retour volontaire des jeunes déboutés : la longue durée des procédures migratoires, l'absence de coopération et/ou de volonté des jeunes ou l'absence de réseau de soutien pour se réintégrer durablement dans le pays d'origine². Ces difficultés peuvent conduire les jeunes à quitter le lieu d'accueil pour une destination inconnue. Selon une étude ayant suivi un groupe de 1 750 mineurs isolés entre 2015 et 2018, 81 % des jeunes pris en charge par le COA et 60 % de ceux pris en charge par Nidos avaient quitté le système sans laisser de trace dans les six mois suivants leur arrivée. Avant même la décision de l'IND relative à la première demande d'asile, 50 % des mineurs isolés du groupe étudié étaient déjà partis vers une destination inconnue³.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

La prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés, pendant ou après la procédure de demande d'asile, est entièrement financée par le budget de l'État (Partie VI Justice et sécurité, article 37 « Migration »)⁴. Les communes assument quant à elles la prise en charge des étrangers majeurs titulaires du droit d'asile.

Le montant total des dépenses d'accueil et de prise en charge des mineurs isolés ne figure pas dans les documents budgétaires. Toutefois, il est précisé que le ministère de la justice et de la sécurité a versé à Nidos, au titre de l'accueil des mineurs isolés, une somme de 130 millions d'euros en 2018, 91 millions d'euros en 2019 et 75 millions d'euros en 2020. Le budget total de l'agence COA, qui accueille environ 20 % de l'ensemble des mineurs isolés, s'élevait à 807 millions d'euros en 2020⁵.

¹ <https://ind.nl/over-ind/achtergrondthemas/Paginas/Kinderen-in-het-vreemdelingenbeleid.aspx>

² <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/402>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/23/tk-bijlage-apm-analyse-v1>

⁴ <https://www.rijksbegroting.nl/2021/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.40>

⁵ *Ibid.*

Le coût annuel moyen de la prise en charge d'un mineur étranger isolé par Nidos est estimé à 24 950 euros dans le budget de l'État pour 2020 et 2021¹, dont 7 474 euros au titre des frais d'accompagnement et 16 351 euros des frais d'accueil et de subsistance, auxquels s'ajoutent 1 125 euros au titre du premier accueil. Au-delà de cette moyenne, les coûts varient très fortement selon les modalités d'hébergement. En 2020, le coût total de la prise en charge était estimé à 15 970 euros annuels par jeune en famille d'accueil, contre 46 000 euros par an par jeune dans les centres d'accueil de petite taille gérés par Nidos².

¹ Le montant effectivement remboursé à Nidos est ajusté en fonction des frais réels constatés à l'issue de l'exécution.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/24/tk-reactie-op-de-motie-van-ojik-en-de-motie-van-tooreenburg-inzake-zorg-en-begeleiding-voor-amv-s-vanaf-18-jaar>

VI. LE ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a reçu 3 651 demandes d'asile provenant de mineurs isolés en 2019, contre 2 872 en 2018. Sur 1 822 et 1 327 décisions d'asile rendues respectivement en 2019 et 2018 pour des mineurs de 17 ans au plus, 1 381 (2019) et 771 (2018) se sont vus octroyer le statut de réfugié et 79 (2019) et 44 (2018) un permis de séjour au titre de la protection subsidiaire. 148 (2019) et 190 (2018) d'entre eux ont vu leur demande rejetée, tandis que les 214 (2019) et 322 (2018) autres ont obtenu pour l'essentiel des permis temporaires¹².

Un mineur non accompagné demandant l'asile (*unaccompanied asylum seeking child - UASC*) est défini comme une personne de moins de 18 ans demandant l'asile de sa propre initiative, séparé de ses deux parents et n'étant pas pris en charge par un adulte qui, légalement ou par coutume, a la responsabilité de le faire³.

Tout demandeur d'asile se déclarant mineur (et traité comme un mineur) est transféré auprès des services à l'enfance compétents d'une autorité locale, puisque ce sont, légalement, les autorités locales⁴ qui doivent fournir logement et soutien aux mineurs, y compris aux mineurs étrangers isolés demandant l'asile.

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

Le Royaume-Uni présente la particularité de ne pas prévoir d'estimation médicale de l'âge en cas de doute sur l'âge déclaré par le demandeur d'asile. L'évaluation par les autorités va reposer sur d'autres critères, même si des rapports médicaux peuvent être pris en compte si ceux-ci sont fournis par le demandeur lui-même, de sa propre initiative⁵.

¹ <https://www.refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/Children-in-the-Asylum-System-May-2019.pdf>

² <https://refugeecouncil.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Asylum-Statistics-Annual-Trends-Feb-2020.pdf>

³ Point 352ZD des règles relatives à l'immigration

<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>

⁴ Les autorités locales (*local authorities*) sont, en la matière et selon l'article 105 de la loi sur les enfants (*Children act*), le conseil d'un comté, d'un district métropolitain, d'un arrondissement londonien ou du conseil de la ville de Londres.

⁵ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947800/assessing-age-asylum-instruction-v4.0ext.pdf

1. La déclaration d'âge du demandeur et l'évaluation initiale opérée par le Home Office

Lorsqu'un demandeur arrive sur le sol britannique et se déclare mineur, les services du *Home Office* doivent lui demander des preuves documentaires à l'appui de cette déclaration pour pouvoir établir son âge, et ce dès la première rencontre. Plusieurs raisons peuvent inciter le ministère de l'intérieur (*Home Office*) à enquêter sur l'âge du mineur : soit l'âge déclaré est mis en doute par les services, soit le demandeur se déclare mineur alors que les services pensent qu'il est majeur (et inversement), soit il y a peu ou pas de preuve fiable à l'appui de l'âge déclaré.

Le principe du bénéfice du doute est cependant appliqué, c'est-à-dire que s'il existe une hésitation quant à la minorité ou majorité de l'individu, il sera traité comme un enfant et renvoyé auprès d'une autorité locale avec une demande d'évaluation de l'âge conforme à l'arrêt Merton¹ (voir *infra*).

Trois possibilités existent dès lors qu'il y a un doute sur l'âge annoncé par le demandeur :

- soit le *Home Office* décide de le considérer comme un adulte. Pour cela, il faut qu'une des trois conditions suivantes soit remplie :

- une évaluation de l'âge conforme aux critères de l'arrêt Merton (voir *infra*) a été réalisée par une autorité locale, laquelle a conclu que le demandeur avait 18 ans ou plus, et approuvée par le *Home Office* ;

- deux personnels du *Home Office*, dont au moins un agent gradé et expérimenté, ont évalué de façon indépendante que le demandeur est un adulte parce que son apparence physique et son comportement suggèrent très fortement qu'il est âgé de 25 ans ou plus ;

- il existe des preuves documentaires crédibles et claires montrant que le demandeur a 18 ans ou plus.

- soit la décision est prise de le traiter comme un mineur. Pour cela, il faut qu'une des trois conditions suivantes soit remplie :

- une évaluation de l'âge conforme aux critères de l'arrêt Merton (voir *infra*) a été réalisée par une autorité locale, laquelle a conclu que le demandeur était âgé de moins de 18 ans, le ministère de l'intérieur l'approuvant ;

¹ L'arrêt dit Merton de 2003 (*B (R on the application of) v Mayor and Burgesses of the London Borough of Merton* [2003] EWHC 1689) est un arrêt de référence en la matière, puisqu'il définit un certain nombre d'orientations que doivent suivre les autorités lorsqu'elles procèdent à une évaluation de l'âge d'un demandeur d'asile se déclarant mineur. D'autres arrêts ultérieurs sont venus le compléter <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/uk-court-appeal-14-july-2003-b-r-application-v-mayor-and-burgesses-london-borough-merton>

- les services doutent de l'âge déclaré par le demandeur, mais après un examen attentif des spécificités du cas, le bénéfice du doute a été accordé au demandeur et son âge déclaré a été accepté ;

- il existe des preuves documentaires crédibles et claires montrant que l'âge déclaré est exact.

- soit la décision est prise de traiter le demandeur comme un enfant dans l'attente d'investigations visant à lever le doute : il s'agit d'un cas intermédiaire entre les deux possibilités précédentes, qui se présente lorsque les services ne peuvent garantir que le demandeur est un adulte mais qu'ils ne peuvent pas non plus accepter l'âge déclaré. Dans cette hypothèse, les services chercheront à obtenir l'avis de l'autorité locale (par l'intermédiaire de travailleurs sociaux), qui sera analysé en le confrontant avec d'autres éléments pertinents.

2. L'évaluation de l'âge du demandeur opérée par les autorités locales pour clarifier le doute sur la minorité

Les services du *Home Office*, pour clarifier le doute sur l'âge du demandeur d'asile, peuvent saisir les travailleurs sociaux d'une autorité locale pour conduire une évaluation de l'âge. Ces derniers doivent s'attacher à respecter un certain nombre d'orientations et de normes minimales définies non pas par la loi mais par la jurisprudence, en particulier par l'arrêt dit Merton, mais également par d'autres décisions ultérieures. Ainsi la jurisprudence exige :

- avant que le mineur ne soit interrogé, le respect d'exigences minimales telles que le fait que l'évaluation soit menée par deux travailleurs sociaux chevronnés pour les cas limites ; la présence d'un interprète lorsque c'est nécessaire ; la possibilité pour le demandeur d'être accompagné d'un adulte indépendant, de son choix ; le respect par l'autorité locale lors de l'évaluation de ses propres lignes directrices ; le choix de deux nouveaux évaluateurs en cas de réévaluation d'une même personne et, sauf cas particulièrement clairs, les évaluateurs ne peuvent déterminer l'âge en se basant uniquement sur l'apparence du demandeur ;

- durant l'entretien, que les évaluateurs expliquent au demandeur le but de l'entrevue ; cherchent à obtenir les antécédents généraux du demandeur (incluant antécédents familiaux, scolaires, histoire personnelle, activités lors des années précédentes, y compris des informations ethniques et culturelles) ; fassent une évaluation de la crédibilité du demandeur et lui posent des questions visant à le tester en cas de doute sur les déclarations ou sur l'âge ; donnent la possibilité au demandeur d'expliquer toute incohérence ou toute chose susceptible de jouer en sa défaveur et, enfin, gardent à l'esprit que les cas ne sont pas identiques et donc que le niveau d'enquête nécessaire varie également ;

- lors de la conclusion, que les évaluateurs, même s'ils peuvent prendre en compte les informations recueillies par le *Home Office*, prennent leur propre décision en la matière et donc disposent des informations adéquates. Les autorités ne sont pas tenues de demander un examen médical par un pédiatre cependant tout rapport médical soumis par le demandeur doit être pris en considération¹. La jurisprudence établit également que les évaluateurs ne peuvent accorder une importance prépondérante à l'apparence physique et encore moins aux photographies ; doivent se méfier des comparaisons par utilisation de photographies d'individus ayant un âge précis, que les conclusions et motivations de la décision doivent tenir compte de tous les documents soumis par le demandeur ; que des raisons pertinentes doivent être avancées pour décider qu'un demandeur prétendant être mineur ne l'est pas ; que le compte rendu de l'entretien soit rédigé rapidement et que les notes soient exactes et cohérentes et, enfin, que l'absence, dans le document d'évaluation d'informations telles que l'heure de début et de fin de l'entrevue ou les pauses ne rend pas nulle la procédure, même s'il est souhaitable que ces informations y figurent.

In fine, le rapport d'évaluation de l'âge rédigé par les autorités locales doit contenir, outre les conclusions de l'évaluation, les raisons motivant la conclusion ainsi que des éléments montrant que l'évaluation répond aux exigences posées par l'arrêt Merton et les jurisprudences ultérieures.

3. La décision relative à l'âge

Outre l'évaluation opérée par les travailleurs sociaux des autorités locales, d'autres documents peuvent être produits à l'appui de la déclaration d'âge par le demandeur. Il s'agit :

- de documents de voyage et d'identité ;
- d'un certificat de naissance ;
- de preuves d'âge provenant de demandes de visa ou de données biométriques ;

- de rapports médicaux de pédiatres : autant il n'est pas dans la pratique britannique de demander des rapports médicaux pour attester d'un âge, autant un rapport soumis par l'intéressé de sa propre initiative doit être pris en considération au même titre qu'une autre preuve de ses déclarations. Le guide relatif à la détermination de l'âge nuance toutefois cette pièce justificative au motif qu'« *il faut être prudent avec ces rapports, car la marge d'erreur est considérable et les raisons de la conclusion du pédiatre sur l'âge peuvent ne pas toujours être claires. Le Royal College of Paediatricians, dans ses conseils*

¹ Si ce rapport médical ne peut pas être ignoré, il ne peut cependant pas non plus, dans l'examen complet du dossier, avoir un poids plus important qu'un rapport remis par un travailleur social expérimenté.

sur l'évaluation de l'âge, a déclaré qu'en pratique, la détermination de l'âge est extrêmement difficile à faire avec certitude car il s'agit d'une science inexacte où la marge d'erreur peut être de plus ou moins cinq ans. Tout rapport de pédiatre qui prétend donner une évaluation de l'âge dans une marge d'erreur plus étroite que celle énoncée dans les lignes directrices du Collège royal doit être traité avec prudence » ;

- d'une évaluation médicale de l'âge dentaire ou par radiographie : là encore même si la procédure britannique n'exige pas d'examen médicaux tels que des radiographies ou un bilan dentaire pour attester d'un âge, un rapport soumis par l'intéressé de sa propre initiative doit être pris en considération au même titre qu'une autre preuve de ses déclarations. S'agissant du bilan dentaire, la marge d'erreur prise en compte est de plus ou moins deux ans. Pour déterminer le poids que ce bilan doit avoir dans l'analyse de tous les documents, la jurisprudence a établi un certain nombre d'orientations, telles que le fait que les évaluations dentaires doivent se fonder sur des données de référence spécifiques à des populations différentes pour pallier la différence d'atteinte plus ou moins tardive de la pleine maturité développementale selon les populations. S'agissant de l'évaluation par radiographie, souvent de la main, les autorités britanniques avertissent là aussi de la marge d'erreur de deux ans et de précautions à prendre en la matière, de grandes variations pouvant résulter d'événements différents, à l'instar d'une apparition plus ou moins précoce de la puberté, d'une maladie ou de l'alimentation.

En fonction des documents et évaluations fournis, le *Home Office* prend une décision sur l'âge du demandeur.

Si ce dernier est déclaré majeur, sa demande sera dès lors traitée selon les procédures applicables aux demandeurs d'asile adultes et il n'est donc plus éligible au soutien que les autorités locales doivent apporter aux mineurs isolés. Des informations sur les raisons ayant conduit à rejeter l'âge déclaré au profit de la majorité du demandeur doivent être indiquées dans des formulaires dédiés et joints au dossier.

Si, à l'inverse, la minorité est retenue, un courrier doit être rédigé en ce sens précisant également, dans l'éventualité où la minorité a été acceptée mais qu'aucun âge n'a été déclaré, les motifs de cette décision. Ce courrier est adressé à l'autorité locale, au représentant légal du demandeur ou à lui-même, et une copie est conservée dans le dossier.

Le demandeur peut contester les preuves tendant à montrer son âge devant le juge. Dans ce cas, et à la différence du contrôle de légalité, la charge de la preuve lui incombe et la norme de la preuve est à un niveau bas (*reasonable degree of likelihood*). Le juge de l'immigration peut également être saisi de la question de l'âge lorsqu'il se prononce sur un rendu de décision d'asile et qu'il considère, à ce moment-là, que le demandeur est un mineur. Sauf cas exceptionnels, la décision du juge sur l'âge lie le *Home Office* ou l'autorité locale.

Enfin, l'évaluation de l'âge opérée par une autorité locale peut aussi faire l'objet d'un contrôle de légalité (*judicial review*) si la personne concernée la conteste. Selon la jurisprudence, en cas de litige entre un demandeur et l'autorité locale sur la question de la minorité ou majorité de la personne, les tribunaux, dans l'exercice de leur fonction de *judicial review* peuvent déterminer un âge pour l'individu concerné. Cet âge sera alors considéré comme une preuve documentaire crédible et claire de l'âge.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Tout agent du *Home Office* rencontrant un demandeur d'asile mineur doit s'assurer que le service social de l'autorité locale concernée en est informé dans les plus brefs délais et doit demander la présence du travailleur social pour transférer l'enfant auprès de l'autorité locale. La règle n° 350 relative à l'immigration¹ précise que du fait de la vulnérabilité potentielle des mineurs isolés demandeurs d'asile, une priorité et un soin particuliers doivent être apportés au traitement de leur cas. Une recherche des membres éventuels de sa famille déjà présents au Royaume-Uni est opérée.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

a) L'accueil d'un mineur

Aux termes de la loi sur les enfants de 1989 (*Children Act*)^{2 3}, chaque collectivité locale a une obligation générale de protéger et de favoriser le bien-être des enfants dans le besoin (*children in need*) de leur secteur, ce qui peut se traduire notamment par la fourniture d'un hébergement et de services adaptés. Les mineurs non accompagnés, puisqu'ils sont considérés comme des enfants dans le besoin, relèvent donc des collectivités locales.

Un transfert des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés vers une collectivité locale autre que celle d'arrivée est toutefois possible depuis 2016, en vertu de la loi sur l'immigration⁴. Ce système de transfert national permet à un mineur isolé de passer d'une collectivité d'entrée à une collectivité d'accueil. Il s'agit d'un accord volontaire entre les collectivités pour assurer une répartition plus équitable des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés entre les collectivités et au sein du Royaume-Uni. Un protocole définit la procédure à suivre entre les collectivités locales concernées. Ce système vise à garantir qu'aucune autorité locale ne doive faire face à une responsabilité ingérable en matière d'hébergement et de gestion des mineurs isolés et, par conséquent, que tous les mineurs isolés reçoivent les prises en charge adéquates.

¹ <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>

² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents>

³ Si cette loi pose une obligation sur les collectivités locales en Angleterre, la même obligation existe au Pays de Galles, en Ecosse et en Irlande du Nord par d'autres textes.

⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/part/5>

La première des obligations incombant à la collectivité territoriale est la fourniture d'une solution d'hébergement. Selon le document du *Home Office* relatif aux demandes d'asile des enfants¹, « *le type d'hébergement apporté au mineur dépendra de la situation de l'enfant et de l'évaluation de ses besoins opérée par la collectivité locale. Un mineur de moins de 16 ans sera susceptible d'être placé dans une famille d'accueil ou dans un foyer pour enfants* ». Les mineurs plus âgés peuvent être logés dans d'autres types d'hébergement, tels que les logements accompagnés dans une famille (*supported lodging*), des logements dans lesquels la personne peut recevoir des services de soutien, des soins ou une supervision (*supported accommodation*) ou encore des logements partagés (*shared housing*) souvent entre demandeurs d'asile, mais pouvant également accueillir d'autres publics. En revanche, un hébergement, même d'urgence, en « *bed and breakfast* » n'est pas considéré comme convenable pour un mineur.

La loi sur les enfants prévoit également des mesures pour la santé et la scolarité des demandeurs d'asile. Le règlement de 2010 sur la planification des soins, le placement et le suivi des cas² précise dans son point 5 que la prise en charge d'un mineur doit aussi inclure les aspects sanitaire et scolaire. Le document relatif à la prise en charge des enfants migrants non accompagnés et des enfants victimes de l'esclavage moderne³ (applicable en Angleterre seulement) précise à cet égard que la collectivité locale doit s'assurer qu'une évaluation de la santé du mineur est effectuée avant son placement et que cette évaluation doit déterminer tout impact physique, psychologique ou émotionnel particulier de son vécu de mineur isolé et dépister toute maladie infectieuse. S'agissant de la scolarité, un plan d'éducation personnel est requis dans le projet de prise en charge, et doit inclure un parcours éducatif clair. Dans ce cadre, l'apprentissage de l'anglais est essentiel pour permettre au mineur de communiquer. L'accroissement de ses compétences dans sa propre langue maternelle peut également être intégré dans le plan.

En tant que demandeurs d'asile pris en charge par les collectivités locales, les mineurs isolés ne sont pas éligibles à l'aide financière octroyée par le *Home Office* aux demandeurs d'asile.

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947812/children_s-asylum-claims-v4.0ext.pdf

² <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/959/regulation/5>

³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656429/UASC_Statutory_Guidance_2017.pdf

En vertu de la règle 352ZA en matière migratoire, le mineur non accompagné ayant déposé une demande d'asile se voit assigner un représentant juridique pour l'assister lors de l'examen de la demande. Ce représentant doit avoir la possibilité d'informer le mineur non accompagné de la signification et des conséquences possibles de l'entretien avec les autorités et, le cas échéant, de la manière de se préparer à cet entretien. Le représentant a le droit d'y assister, de poser des questions et de faire des commentaires dans le cadre défini par les services.

En plus de ce représentant, un adulte responsable, complètement indépendant du *Home Office*, doit être présent aux côtés du mineur, en particulier lorsque celui-ci voit ses empreintes digitales relevées alors qu'il est âgé de moins de 16 ans et lorsque le mineur est interrogé sur le contenu de sa demande d'asile. Peuvent notamment endosser ce rôle un travailleur social, un proche, un membre de la famille d'accueil, un représentant du Conseil des réfugiés, voire le représentant juridique du mineur si celui-ci le consent. L'adulte responsable a notamment pour mission de fournir un soutien indépendant au mineur et d'agir dans son intérêt supérieur. Il joue un rôle important lors des entretiens puisqu'il est tenu d'y assister et de s'assurer que l'enfant se sent à l'aise et qu'il comprend la procédure - de faciliter la communication entre l'enfant et l'agent du *Home Office*, de veiller à ce que les besoins du mineur sont pris en compte lors de l'entretien (par exemple *via* des pauses et des rafraîchissements) ou encore d'avertir l'agent du *Home Office* d'éléments pouvant avoir une incidence sur le comportement du mineur lors de l'entretien.

Tout mineur demandeur d'asile en Angleterre doit également être référé, dans les 24 heures suivant le premier contact, au panel des conseillers du Conseil des réfugiés (*Refugee Council Panel of Advisers*), lequel a pour rôle de conseiller et d'assister les mineurs isolés tout au long de la procédure d'asile, ainsi que de les soutenir dans leurs relations avec le *Home Office* et les autorités locales.

b) Le cas d'un mineur qui atteint 18 ans avant le rendu de la décision d'asile

Les demandeurs non accompagnés atteignant la majorité, et dont la demande est toujours en cours d'instruction, ont droit au même niveau de soutien et de soin de la part des collectivités locales que les autres individus ayant l'âge de quitter le programme d'aide sociale à l'enfance¹.

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656429/UASC_Statutory_Guidance_2017.pdf

La transition vers l'âge adulte est opérée par les collectivités territoriales à l'aide d'un plan de parcours (*pathway plan*), destiné non pas aux demandeurs d'asile en particulier mais à toutes les personnes prises en charge par la collectivité au titre de l'aide sociale à l'enfance. Pour les demandeurs d'asile dont le dossier est en cours d'instruction, ce plan peut comporter trois temps :

- un plan temporaire pendant la durée d'instruction de la demande ;
- un plan à plus long terme en cas d'obtention d'un permis de séjour ;
- et l'examen du retour dans le pays d'origine en cas de rejet de la demande.

Les anciens mineurs isolés ayant atteint la majorité, dès lors qu'ils ont bénéficié pendant au moins 13 semaines du programme de prise en charge des collectivités locales à l'égard des mineurs dans le besoin, peuvent prétendre à un soutien de ces mêmes collectivités à l'occasion de leur sortie du programme de prise en charge¹. Le *Home Office*, du moment où le dossier de demande d'asile est toujours en suspens, verse une aide financière à la collectivité d'un montant de £240 par semaine (environ 276 euros)². Cette somme n'est pas due si le demandeur ne bénéficie pas du programme de soutien des collectivités locales à destination des jeunes adultes quittant la prise en charge. Dans ce cas, tout demandeur non éligible au programme de sortie de prise en charge et dont la demande d'asile est toujours en cours d'examen peut demander une aide financière du *Home Office*³.

2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile

a) Les conséquences de l'obtention d'un titre

Un mineur isolé peut se voir octroyer le statut de réfugié ou celui de la protection subsidiaire. Les deux sont d'une durée de cinq ans.

Lorsque le mineur voit sa demande acceptée avant d'atteindre son dix-huitième anniversaire, il reste sous la protection de la loi de 1989 sur les enfants, et donc sa prise en charge par une collectivité locale continuera. Celle-ci l'aidera à se préparer à vivre en autonomie en mettant en place un plan de parcours (*pathway plan*).

¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/35/contents>

² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/891483/Leaving_care_funding_instructions_to_local_authorities_2020_to_2021.pdf

³ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817696/asylum-support-policy-bulletins-v8.0.pdf

Ce plan de parcours devra comprendre tous les domaines traditionnellement abordés tout en ajoutant les problématiques liées à l'immigration. Bien que le titre de séjour octroyé ne le soit que pour cinq ans et que rien ne garantit sa prorogation à l'issue de cette période, le plan de parcours doit se concentrer sur une orientation de long terme¹.

b) La possibilité de regroupement familial

L'octroi du statut de réfugié ou de quelque autre titre de séjour que ce soit à un mineur non accompagné ne lui ouvre pas pour autant la possibilité de faire bénéficier ses proches, même ses parents, du regroupement familial².

3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée

a) La possibilité de faire appel

Aux termes de la section 82 de la loi sur la nationalité, l'immigration et l'asile de 2002³, les demandeurs d'asile déboutés ont le droit de faire appel de la décision devant le tribunal de première instance, chambre de l'immigration et de l'asile (*First-tier Tribunal, Immigration and Asylum Chamber*), dans les 14 jours après le rendu de la décision contre laquelle l'appel est interjeté⁴.

La décision du tribunal de première instance est également susceptible d'appel devant le tribunal supérieur (*upper tribunal*), sur autorisation demandée dans les 14 jours suivant la réception de la décision écrite de première instance. La demande doit notamment identifier les erreurs supposées de la décision initiale. Sur cette base, le tribunal peut soit décider de revoir sa décision, soit la maintenir.

Dans ce dernier cas, il devra se prononcer sur l'opportunité d'accepter la demande d'appel au tribunal supérieur. S'il la refusait, le requérant aurait toutefois la possibilité de déposer la demande d'appel auprès du tribunal supérieur lui-même. Dans l'éventualité où le requérant obtient la permission de présenter son cas devant le tribunal supérieur :

– soit celui-ci tranche en faveur du demandeur, et peut annuler la décision initiale et rendre son propre jugement ou demander au tribunal de première instance de rejurer l'affaire ;

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397649/CA1989_Transitions_guidance.pdf

² https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/947066/family-reunion-guidance-v5.0ext.pdf

³ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/section/82>

⁴ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/926550/consolidated-fft-iac-rules-20200721.pdf

- soit celui-ci estime que l'arrêt du tribunal de première instance ne comprenait pas d'erreur de droit et donc confirme sa conclusion.

Dans cette hypothèse, un nouvel appel peut être interjeté devant la chambre civile de la cour d'appel (*Court of Appeal Civil Division*), sur autorisation, la demande devant être déposée dix à douze jours suivant la réception de la décision de refus du tribunal supérieur. Une fois obtenue, l'appel doit être formellement émis dans les 28 jours suivant l'obtention de l'autorisation d'appel¹. La décision de la cour d'appel peut également, sur autorisation donnée par elle-même ou par la Cour suprême, faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême.

b) En cas de rejet définitif, une possibilité de permis de séjour limité

Lorsque, malgré les recours, la demande a été définitivement rejetée, le mineur peut toutefois se voir octroyer un permis de séjour spécifiquement destiné aux mineurs non accompagnés âgés de 17,5 ans au plus, si le *Home Office* estime qu'il n'existe pas de modalités d'accueil sûres, appropriées et durables dans le pays d'origine de l'enfant. Ce permis de séjour limité conformément aux paragraphes 352ZC et suivants des règles relatives à l'immigration², est accordé pour 30 mois ou jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 17,5 ans, la période la plus courte étant retenue. Dans l'hypothèse où le mineur est âgé de plus de 17,5 ans, il ne peut pas prétendre à ce permis temporaire. Toutefois si le retour ne paraît pas approprié du fait des conditions d'accueil dans le pays d'origine, il n'a pas lieu avant les 18 ans de l'individu.

c) La politique de retour

La préparation du retour du mineur dans son pays d'origine commence par un entretien réunissant, outre l'intéressé, un travailleur social, un agent du *Home Office*, un interprète si besoin et, le cas échéant, le représentant juridique du mineur. Pour pouvoir débiter, il est nécessaire que tous les recours aient été épuisés : soit le mineur n'a plus le droit de rester au Royaume-Uni, soit il devra quitter le territoire à l'issue de son permis de séjour limité.

L'individu peut se voir proposer une procédure de retour volontaire qu'il accepte ou décline. En cas de refus, l'agent du *Home Office*, après avoir essayé d'établir les raisons du refus et de s'assurer que le mineur a compris les options proposées, l'informe que des instructions de renvoi vont être prises à son encontre, lui fournit un calendrier clair de la suite et l'informe qu'il est de sa responsabilité de se conformer aux instructions. Dans ce cas, l'individu est ensuite intégré à la procédure de retour garantie et un service spécifique sera chargé de définir le plan de retour.

¹ <https://www.gov.uk/upper-tribunal-immigration-asylum/the-tribunals-decision>

² <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>

Les derniers préparatifs relèvent du *Home Office*, lequel est invité à laisser un peu de latitude à l'individu quant à son départ du Royaume-Uni, ce qui favorise le respect de la décision des autorités. À titre d'exemple, il est recommandé aux agents du *Home Office* de permettre à un individu de décaler son retour de deux jours si une fête d'adieu est prévue le jour où le retour était envisagé.

Dans l'éventualité où le mineur disparaît ou prend la fuite durant la phase de retour assisté, puis qu'il est retrouvé, l'agent du *Home Office* doit évaluer si la procédure doit reprendre au moment où elle a été laissée en suspens par la disparition ou s'il convient de procéder directement au renvoi.

S'agissant du voyage lui-même, les autorités britanniques doivent s'assurer qu'un travailleur social ou un accompagnateur du *Home Office* dûment formé escorte l'enfant pendant le vol. Les informations relatives au retour de l'enfant doivent avoir été transmises à la partie accueillant l'enfant à son retour.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Le financement de l'accueil des mineurs isolés repose sur les collectivités locales, puisqu'elles assurent, notamment, leur hébergement. Elles peuvent cependant prétendre à des aides gouvernementales, redéfinies chaque année et qui sont fonction du taux de mineurs non accompagnés que la collectivité accueille par rapport à sa population mineure totale. Le taux de 0,07 % de la population mineure de la collectivité représente le seuil à partir duquel celle-ci peut prétendre au plus haut niveau d'aide¹. Pour définir le montant auquel peut prétendre une collectivité au 1^{er} avril d'une année, le taux de mineurs isolés de la collectivité par rapport à la population mineure est calculé au 31 mars de la même année. La collectivité est ensuite classée selon qu'elle atteint ou dépasse le seuil de 0,07 % ou qu'elle est en-deçà. Les montants pour l'année courant du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021 sont les suivants :

- £143 par personne et par nuit pour une collectivité locale atteignant ou dépassant le seuil de 0,07 % (environ 164 euros) ;

- £114 par personne et par nuit pour une collectivité locale en-deçà du seuil de 0,07 % (environ 131 euros).

Cette aide du *Home Office* aux collectivités locales au titre de l'accueil d'un mineur non accompagné cesse la veille du jour où le mineur atteint la majorité. Elle cesse également si le mineur est absent pour une période supérieure à 28 jours consécutifs ou s'il est placé dans un institut pour jeunes délinquants. Dans tous les cas, si son absence ou son placement dans l'institut pour jeunes délinquants dure 28 jours ou moins, le paiement de l'aide continue.

¹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/891484/UASC_funding_instructions_to_local_authorities_2020_to_2021.pdf

VII. LA SUÈDE

La Suède a reçu, en 2019, 21 958 demandes d'asile dont 902 provenant de mineurs isolés. Ce nombre est globalement stable depuis une dizaine d'années, à plus ou moins 5 000 demandes, sauf entre 2012 et 2015¹, année record où le nombre de demandes a atteint 162 877 dont 35 369 provenant de mineurs non accompagnés, et 2020, année où seules 12 991 demandes ont été présentées dont 500 de mineurs isolés. Cette année-là, 46 % des premières demandes examinées par l'Office des migrations pour les mineurs isolés, soit 255 sur 559, ont reçu un avis favorable.

La loi suédoise de 1994 sur l'accueil des demandeurs d'asile² définit les mineurs isolés comme des enfants âgés de moins de 18 ans qui, à leur arrivée en Suède, sont séparés de leurs deux parents ou de tout autre adulte pouvant être considéré comme faisant office de figure parentale ou qui, après leur arrivée, se retrouvent sans représentant légal.

L'afflux de migrants en 2015 a conduit les autorités à resserrer les conditions d'admission sur le sol suédois. La loi sur les restrictions temporaires à la possibilité de recevoir un permis de séjour en Suède³, adoptée en 2016⁴, s'applique désormais en priorité par rapport à la loi sur les étrangers de 2005, lorsque les dispositions des deux lois s'opposent⁵. En particulier, la loi de 2016 limite dans le temps les permis de séjour accordés au titre de l'asile, sauf mention contraire.

¹ Pour les statistiques des dernières années, on s'est rapporté à celles publiées sur le site de l'Office suédois des migrations

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asyl.html>

² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1994137-om-mottagande-av-asylsokande-mfl_sfs-1994-137

³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2016752-om-tillfalliga-begransningar-av_sfs-2016-752

⁴ Loi temporaire initialement en vigueur jusqu'au 19 juillet 2019, son application a été prolongée jusqu'au 20 juillet 2021.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/forlangning-av-lagen-om-tillfalliga-begransningar_H601SfU26

⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716

A. LES MODALITÉS ET CRITÈRES D'ÉVALUATION DE L'ÂGE D'UN ÉTRANGER SE DÉCLARANT MINEUR

1. L'examen du dossier opéré par l'Office des migrations

En Suède, l'Office des migrations (*Migrationsverket*) est en charge de l'examen des demandes d'asile. Son site internet précise qu'un mineur non accompagné qui demande l'asile doit rendre « probable » (*sannolik*) son identité, qui consiste en son nom, sa date de naissance et sa citoyenneté. Si son âge n'apparaît pas vraisemblable, alors l'Office informera la personne de la possibilité de recourir à une détermination médicale de l'âge¹.

Plus généralement, la charge de la preuve en matière d'identité repose en premier lieu sur les demandeurs d'asile, qui doivent fournir à l'appui de leurs dires des documents écrits (passeport valide, ou autre document d'identité officiel délivré par une autorité compétente du pays d'origine). En l'absence de tels documents, d'autres écrits ou des informations orales peuvent servir pour évaluer l'âge du demandeur. Dans ce cas, l'Office des migrations devra enquêter sur les éléments fournis, par exemple en interrogeant le demandeur d'asile, pour déterminer si son âge est « probable ». L'Office doit alors statuer sur deux questions :

- est-ce que l'âge est vraisemblable ou non ? Dans la négative, l'Office devra informer la personne migrante de la possibilité de réalisation d'une analyse médicale de l'âge ;

- et est-ce que la personne est mineure ou majeure ?

Lorsqu'un demandeur d'asile déclare qu'il est mineur mais qu'il n'a pas de papiers d'identité à l'appui, l'Office des migrations enregistre la demande comme « enfant non accompagné » ainsi que l'âge déclaré. Il peut toutefois, avant l'enregistrement, estimer, sur la base d'une brève conversation avec la personne concernée, que l'âge déclaré lui semble manifestement incorrect et choisir alors d'enregistrer la personne en tant qu'adulte, s'il est évident, sans le moindre doute possible, que le demandeur d'asile est majeur. Cette évaluation n'est pas figée, l'âge pouvant être modifié en cas de présentation de pièces d'identité ou de documents ou preuves autres permettant de fixer un âge.

¹ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Asylprocessen/Aldersbedomning.html>

2. L'évaluation médicale de l'âge

Si le demandeur n'est pas en mesure d'attester que son âge est « probable », une évaluation médicale de l'âge est proposée, qui repose sur le volontariat et requiert le consentement de la personne. Lorsque le demandeur donne son assentiment à une évaluation médicale de son âge, celle-ci est effectuée par la direction nationale de la médecine légale (*rättsmedicinalverket*), qui travaille sur la base de deux examens conjoints^{1 2} :

- l'examen aux rayons X des dents de sagesse : une image de la mâchoire est réalisée, laquelle est soumise à deux dentistes qui, indépendamment l'un de l'autre, vont déterminer si selon eux, à la vue des images et sans autre information sur la personne, le développement des dents de sagesse a atteint le stade final. C'est le cas si les deux dentistes estiment, sans se concerter, qu'au moins une des dents de sagesse de la mâchoire inférieure a atteint la pleine maturité, avec des racines dentaires complètement fermées. Si les deux dentistes arrivent à une conclusion divergente, il est considéré que le développement n'est pas complet ;

- et l'examen par IRM de l'articulation du genou : une imagerie de la zone de croissance de la partie inférieure du fémur gauche est réalisée et présentée à deux radiologues qui l'étudient sans se concerter et sans autre information sur la personne. Le développement de l'articulation est considéré comme pleinement effectué si les deux radiologues considèrent que la zone de croissance étudiée a atteint un stade de pleine maturité.

À partir de ces estimations (qui ne donnent donc pas un âge mais un avis sur le fait que la pleine maturité développementale a été atteinte ou non), la direction de la médecine légale détermine un âge en fonction d'une matrice normée qui, à partir des étapes de développement des différentes parties du corps, donne une information standardisée quel que soit le médecin qui procède à l'évaluation ou l'endroit où elle se déroule. Cette évaluation n'est pas précisément chiffrée, elle vise plutôt, dans le cas des demandeurs d'asile, à estimer si la personne est majeure ou mineure. L'avis qui sera remis à l'autorité à l'origine de la demande, en l'occurrence l'Office des migrations, indique par conséquent que :

- le résultat de l'examen entrepris porte à croire que le demandeur a 18 ans ou plus ;

- le résultat de l'examen effectué ne permet aucune estimation concernant l'âge de la personne par rapport à la limite de 18 ans ;

¹ <https://www.rmv.se/verksamheter/medicinska-aldersbedomningar/metoder/>

² Si l'un des examens est impossible (par exemple s'il n'y a pas de dents de sagesse ou encore si le demandeur ne peut subir d'IRM du fait d'une grossesse ou de la présence de fragments métalliques), alors l'estimation médicale de l'âge sera basée uniquement sur celui qui a pu être réalisé.

- le résultat de l'examen effectué porte à croire que le demandeur a peut-être moins de 18 ans ;

- ou que le résultat de l'examen effectué porte à croire que le demandeur a moins de 18 ans.

3. La détermination de l'âge par l'Office des migrations

La détermination de l'âge s'appuie sur l'ensemble de toutes les pièces qui ont été apportées. C'est une détermination globale qui inclut autant les documents et informations fournies par le demandeur à l'appui de son identité que le résultat de l'évaluation médicale, s'il s'y est soumis. Sans évaluation médicale, la décision relative à l'âge du demandeur est alors prise sur la base des autres éléments et informations disponibles.

Dans tous les cas, cette première estimation de l'âge est considérée comme provisoire. Lors de l'examen, sur le fond, de la demande de séjour, une nouvelle estimation de l'âge sera opérée, qui remplacera la décision provisoire si, dans l'intervalle, des informations apparaissent qui contredisent l'évaluation initiale. Cette évaluation dans le cadre d'une décision relative à un permis de séjour peut faire l'objet d'un recours.

B. L'ACCUEIL ET LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

De nombreux acteurs prennent part à la gestion des mineurs non accompagnés demandant l'asile en Suède¹ :

- l'Office des migrations a pour mission de recevoir et d'examiner la demande d'asile, d'informer le demandeur de la possibilité de recourir à une évaluation médicale de l'âge, de rechercher des membres de la famille du demandeur, de gérer la question de l'aide financière, de faire en sorte que les mineurs déboutés de l'asile puissent retourner chez eux, de désigner la municipalité qui devra loger et prendre soin de l'enfant, de gérer les indemnités des communes et de déterminer chaque année la répartition communale pour l'accueil des demandeurs d'asile ;

- les préfetures, entre autres, exercent la surveillance des activités de tutelle ;

- les communes doivent examiner les besoins de l'enfant et déterminer les mesures et le logement dont il bénéficiera, nommer un curateur, veiller à ce que l'enfant soit scolarisé, gérer l'intégration et l'établissement de l'enfant en cas de demande acceptée ;

- les régions veillent à ce que les mineurs demandeurs d'asile reçoivent les mêmes soins médicaux, pédopsychiatriques et dentaires que les autres enfants vivant en Suède ;

¹ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Olika-myndigheters-ansvar.html>

- les services d'inspection sanitaire et sociale sont responsables de la surveillance notamment des services sociaux et de certaines procédures d'agrément ;

- et la direction nationale de la santé et des affaires sociales est chargée d'édicter des normes, des conseils généraux et des lignes directrices pour soutenir les services sociaux et les services de santé dans leur travail auprès des mineurs non accompagnés.

1. Cadre général de l'accueil des mineurs isolés

En Suède, les communes sont responsables de l'accueil des mineurs non accompagnés, en lien avec l'Office des migrations. Lorsqu'un demandeur d'asile mineur arrive en Suède, il bénéficie en premier lieu d'un logement temporaire dans la commune où il a pris contact pour la première fois avec les autorités suédoises, c'est-à-dire la municipalité d'arrivée (*Ankomstkommun*)¹, qui a donc la charge de l'enfant le temps que l'Office des migrations désigne une municipalité d'accueil qui aura à long terme la responsabilité du demandeur (*Anvisningskommun*). Cette désignation doit intervenir dès que possible après que l'enfant a demandé l'asile. La répartition des mineurs isolés dans les différentes communes se fait à partir d'un modèle de calcul complexe qui comporte plusieurs facteurs (population, nombre de migrants accueillis, nombre de mineurs isolés accueillis etc.). Les calculs sont effectués chaque année en décembre pour prendre effet au 1^{er} janvier suivant. Depuis 2019, les communes d'un même comté peuvent se redistribuer leurs parts d'un commun accord. La municipalité désignée ne peut pas faire appel de cette décision².

a) L'accueil d'un mineur en Suède

La municipalité d'accueil désignée par l'Office des migrations doit :

- définir les besoins de l'enfant ;
- prendre les décisions s'agissant des mesures le concernant ;
- lui fournir un logement approprié ;
- et s'assurer que l'enfant bénéficie d'un enseignement scolaire.

¹ Toutes les communes suédoises peuvent théoriquement devenir une municipalité d'arrivée, même si dans les faits il est plus fréquent que les demandeurs choisissent une municipalité qui contient une antenne de l'office des migrations. La commune choisit elle-même le type de logement qui sera octroyé au demandeur.

² <https://www.migrationsverket.se/download/18.748d859516793fb65f915e/1607603477562/Migrationsverkets%20anvisningsmodell%20%C3%B6r%20ensamkommande%20barn.pdf>

Si un mineur étranger arrivé en Suède n'a ni parent ni adulte faisant office de parent à ses côtés, un curateur (*god man*) est nommé, qui sera responsable de lui et gèrera ses affaires¹. Le curateur l'aidera également dans ses démarches et assistera aux entretiens ou examens médicaux que le mineur sera amené à passer. L'Office des migrations ou les services sociaux de la commune de résidence de l'enfant sont à l'origine de la demande.

S'agissant de la demande d'asile, elle est déposée par l'enfant lui-même. Avant toute chose, l'Office des migrations vérifie que c'est bien la Suède qui doit examiner cette demande. Dans cette hypothèse, l'Office des migrations étudiera les motifs de la demande lors d'une réunion comprenant, outre un membre du personnel de l'Office, le demandeur d'asile et son curateur². Lors de cet entretien, le mineur est invité à parler de sa vie avant le départ pour la Suède. L'Office, quant à lui, doit tenir compte dans son enquête de l'âge de la personne, de sa maturité et de son état psychique.

Lorsque la demande d'asile a été déposée, une carte, dite carte LMA (*LMA-kort*)³ est délivrée au mineur en présence de son curateur. Il ne s'agit pas d'un titre d'identité mais d'un document prouvant que le mineur est enregistré auprès de l'Office des migrations. Cette carte doit être présentée lors des relations avec les autorités et offre certaines réductions sur les frais de santé.

Hébergement

Les mineurs non accompagnés sont logés par la municipalité d'accueil lorsque leur demande a été déposée. Différents types de logements, qui ne sont pas nécessairement réservés aux demandeurs d'asile, existent selon les communes. D'après le site des « communes et régions de Suède »⁴, il est courant que les municipalités fournissent des logements dans des « HVB » (*hem för vård eller boende*). Il s'agit d'une institution sociale de type foyer de placement offrant notamment des soins. Mais les demandeurs peuvent également être hébergés dans des familles d'accueil ou dans d'autres types de structures d'accueil (*stödboende*). C'est la commune qui décide du logement qui convient pour le demandeur.

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2005429-om-god-man-for-ensamkommande-barn_sfs-2005-429

² Éventuellement, un avocat peut aussi participer.

³ LMA signifie « *lagen om mottagande av asylsökande* », c'est-à-dire « loi sur l'accueil des demandeurs d'asile ».

⁴ <https://skr.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/boendebosattning.7088.html>

Aides financières

Les mineurs demandant l'asile ont droit, si nécessaire et sur demande, à une aide financière composée de deux éléments : une indemnité journalière et une allocation spéciale¹. Pour les mineurs de moins de 16 ans, la demande est obligatoirement introduite par le curateur. Les enfants de 16 ans et plus sont autorisés à introduire la demande eux-mêmes ; ils peuvent toutefois choisir de passer par leur curateur.

L'indemnité journalière vise à couvrir les frais de vêtements et de chaussures, les activités de loisirs, les articles d'hygiène, ainsi que les frais de santé, de soins dentaires et de médicaments. Elle s'élève à 61 couronnes suédoises (SEK) soit environ six euros, ou 71 SEK (sept euros) par jour, pour un enfant qui vit seul ou avec des proches et doit subvenir lui-même à son alimentation². Dans l'hypothèse où le mineur est hébergé dans un foyer dans lequel la municipalité intervient pour lui fournir nourriture, les soins et certains loisirs, son indemnité journalière sera réduite à 24 SEK (2,4 euros) visant à subvenir à ses besoins en vêtements et chaussures, médicaments ou articles d'hygiène. Enfin, si le mineur perçoit déjà une compensation de la part de la commune, l'Office ne pourra pas lui accorder d'indemnité journalière pour les mêmes frais.

L'allocation spéciale couvre les besoins urgents pour les dépenses qui ne rentrent pas dans l'allocation journalière. Cela ne vaut que pour des besoins importants, à l'instar de lunettes de vue, de vêtements chauds pour l'hiver, d'équipements pour personnes handicapées ou pour bébés. L'Office n'accorde pas d'allocation spéciale si la commune apporte déjà une aide financière pour le besoin en question³.

Un compte bancaire et une carte associée sont ouverts pour le compte du demandeur auprès de la banque ICA. Cette carte est reçue par le curateur, qui gère également les avoirs détenus sur le compte et qui détermine qui est autorisé à utiliser le moyen de paiement. Un enfant âgé de 16 ans et plus, dans le cas où son curateur n'a pas encore été désigné, peut recevoir directement la carte. Le compte lié à la carte est celui sur lequel les prestations seront versées.

Éducation

Tous les enfants demandeurs d'asile en Suède ont le droit d'être scolarisés et la commune d'accueil doit leur offrir la possibilité d'aller à l'école au même titre que n'importe quel enfant vivant en Suède ; ils ne sont toutefois pas concernés par l'obligation scolaire. Des programmes de mise à niveau (*introduktionsprogrammen*), dispensés à temps plein doivent permettre

¹ Pour les mineurs non accompagnés, les montants des aides financières sont les mêmes que pour un adulte.

² Le montant de 61 SEK sera retenu si plusieurs personnes partagent les frais au sein d'un même logement.

³ Une particularité existe s'agissant des frais optiques, les régions offrant une subvention pouvant atteindre 800 SEK (79,5 euros) pour les demandeurs d'asiles âgés de 8 à 19 ans. L'Office des migrations pourra intervenir sur le reste à charge.

aux élèves n'ayant pas les compétences requises soit de pouvoir ensuite rejoindre le cursus scolaire classique, soit de pouvoir obtenir les acquis pour entrer dans le monde professionnel¹. À côté de cela, une formation en langue suédoise doit permettre aux nouveaux arrivants de pouvoir ensuite suivre les enseignements scolaires ou une formation en suédois.

b) Le cas d'un mineur qui atteint 18 ans avant le rendu de la décision d'asile

Lorsqu'un demandeur d'asile atteint la majorité, il perd les droits qui lui étaient donnés en tant que mineur isolé, et voit sa demande examinée comme celle d'un adulte.

Avant la date anniversaire, ou si l'Office des migrations décide de modifier l'âge dans le dossier, le demandeur est convoqué à un entretien au cours duquel lui seront expliquées les modifications sur le point d'intervenir.

Tout d'abord, la mission du curateur prend fin avec la majorité du demandeur. Ce dernier est donc réputé pouvoir gérer lui-même les relations avec les autorités. Il devient également responsable de la gestion de son argent.

Ensuite, s'agissant de l'hébergement, la municipalité d'accueil peut demander à ce que l'Office des migrations prenne en charge le logement du demandeur, puisqu'elle a la responsabilité d'organiser le logement temporaire des demandeurs adultes qui en ont besoin. Dans cette hypothèse, le demandeur ne pourra pas choisir son lieu d'hébergement, la décision sera prise en fonction des logements vacants de l'Office, même si, en général, cette dernière essaie dans la mesure du possible que ce soit proche du précédent lieu d'habitation. En matière d'hébergement, le demandeur adulte peut aussi choisir d'être responsable de son logement, soit en s'installant chez des proches, soit en louant une habitation.

S'agissant des soins médicaux et dentaires, les demandeurs d'asile mineurs ont droit à plus de prestations que ceux qui sont majeurs, qui ne peuvent bénéficier gratuitement que de soins médicaux et dentaires urgents, ne pouvant attendre. Les demandeurs d'asile majeurs paient les consultations médicales et les médicaments, ils peuvent toutefois bénéficier d'une réduction sur présentation de la carte LMA.

L'aide financière, si elle est nécessaire, continue d'être versée jusqu'au rendu de la décision. Si le demandeur décide de louer sa propre habitation, il peut demander à bénéficier d'une allocation logement. Les mineurs isolés bénéficient du même montant d'aide que les adultes.

¹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlanda-barn-och-elevs-utbildning/ensamkommandes-utbildning>

Les demandeurs d'asile peuvent continuer leur scolarité à leur majorité, y compris s'ils sont amenés à déménager dans un logement de l'Office dans une autre commune¹.

2. La prise en charge en cas de décision positive en matière d'asile

a) Les conséquences de l'obtention d'un titre

Lorsqu'un demandeur d'asile mineur a reçu une décision positive de permis de séjour, l'Office l'en informe ainsi que sa municipalité d'accueil. Lors de la réception de la carte de séjour, qui prouve la décision positive, le mineur et son curateur doivent contacter l'administration fiscale pour que le mineur soit inscrit au registre de la population.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2016 précitée, les permis de séjour accordés au titre de l'asile sont temporaires. Les mineurs non accompagnés peuvent bénéficier de permis avec deux statuts différents : soit celui de bénéficiaire de la protection subsidiaire (*alternativt skyddsbehövande*), d'une durée, dans la plupart des cas, de 13 mois, soit celui de réfugié (*flykting*), généralement d'une durée de trois ans.

Lorsque le statut est accordé, l'enfant sort du système d'accueil, il ne peut plus prétendre ni aux aides financières (indemnité journalière et allocation spéciale) ni à la carte et au compte bancaire spécifique qui étaient liés à ces aides. Son dossier à l'Office étant clos avec la décision positive, la responsabilité et la prise en charge de l'enfant reviennent alors à la municipalité.

Les services sociaux de la commune doivent ensuite former une demande, ou notifier le besoin, d'un tuteur auprès du tribunal de première instance. Ce tuteur remplace le curateur qui accompagnait l'enfant pendant la période d'instruction du dossier.

Enfin, les logements communaux à destination des mineurs étrangers isolés en attente de détermination de leur statut s'adressent également à ceux ayant reçu une autorisation de séjour².

b) La possibilité de regroupement familial

Quand un mineur obtient l'asile en Suède, ses parents et frères et sœurs peuvent demander à le rejoindre. Pour pouvoir prétendre au regroupement familial, l'enfant doit :

- ne pas être marié et avoir moins de 18 ans, au moins au moment de la demande de protection si la demande de regroupement familial est déposée moins de trois mois après l'octroi de la protection ;

¹ Il existe en Suède un permis de séjour spécifique que peuvent demander les candidats déboutés du droit d'asile ayant eu 18 ans et souhaitent continuer leurs études secondaires.

² <https://lidkoping.se/stod-och-omsorg/integration-och-flykting/>

- être venu en Suède sans parent ni adulte faisant office de parent ou avoir été laissé seul après l'arrivée ;
- avoir reçu un permis de séjour en Suède au titre de l'asile ;
- ne pas être devenu citoyen suédois.

Les parents, lorsque leur demande aboutit, reçoivent un titre de séjour de la même durée que celui de leur enfant. Lorsque la demande est rejetée, les parents ont la possibilité de faire appel dans les trois semaines suivant le rendu de la décision. S'agissant de la fratrie, leurs liens sont examinés en premier lieu avec les parents, si ceux-ci obtiennent effectivement un titre de séjour.

Si la recherche des parents est un élément de la politique migratoire suédoise, cela n'implique pas pour autant un droit à venir en Suède, l'idée première étant de voir dans quelle mesure il est possible que l'enfant retrouve sa famille dans son pays d'origine ou dans un autre pays dans lequel les parents sont en sécurité. Ce n'est que dans un troisième temps, si les deux premières possibilités sont exclues, que le regroupement pourra être effectué en Suède. Cela ne vaut cependant que si l'enfant avait des motifs propres de demander l'asile.

3. Les conséquences d'une demande d'asile refusée

En cas de rejet de la demande d'asile, le mineur et son curateur sont convoqués à l'Office des migrations pour un entretien, au cours duquel il sera expliqué les raisons du rejet¹. Ensuite, le mineur, en accord avec son curateur et, le cas échéant, son avocat, pourra décider de faire appel de la décision, dans un délai maximal de trois semaines suivant la réception de la décision.

a) La possibilité de faire appel

En cas d'appel, la première étape consistera à l'envoyer à l'Office des migrations, qui regardera s'il a des raisons de reconsidérer sa décision. Dans le cas contraire, il transmettra la requête au tribunal des migrations (*migrationsdomstol*). Celui-ci entend l'affaire et statue ensuite sur la décision de l'Office, soit en la confirmant, soit en la modifiant.

En cas de confirmation de la décision de l'office, et donc de rejet de l'appel, un nouvel appel peut être interjeté devant la cour d'appel des migrations (*migrationsöverdomstol*), sur autorisation, car celle-ci n'examine que les affaires qui revêtent une importance particulière et qui peuvent ensuite faire jurisprudence pour l'Office et les tribunaux des migrations.

¹ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Om-barnet-far-avslag.html>

b) En cas de rejet définitif

Si la décision de l'Office est confirmée et qu'il n'y a plus de possibilité de recours, elle acquiert alors l'autorité de la chose jugée. Le mineur doit ainsi quitter la Suède dans le délai spécifié dans la décision, qui est en général de deux à quatre semaines. Si le mineur devient majeur après le rendu de la décision définitive, il perd ses droits à assistance (indemnité journalière, allocation spéciale, hébergement par l'office des migrations notamment).

Dans l'hypothèse où, après le rendu de la décision de rejet, de nouveaux événements apparaissent, tels que des changements dans la situation politique du pays d'origine ou un événement qui arriverait à la personne en Suède (par exemple le diagnostic d'une maladie grave ne pouvant pas être prise en charge dans le pays d'origine), l'Office peut examiner la nouvelle information et déterminer s'il existe des obstacles à l'application de la décision de rejet. Des inquiétudes concernant le voyage de retour ou des problèmes sociaux ou économiques dans le pays d'origine ne sont pas des événements suffisants pour que l'Office reconsidère sa décision.

Lors de l'examen des nouvelles informations, l'Office peut décider d'annuler le voyage retour. La décision initiale peut également être bloquée s'il existe des obstacles pour entreprendre le voyage retour. Cela ne signifie pas que l'Office revient sur sa décision de rejet mais que cette dernière ne peut être exécutée dans l'immédiat ; la préparation du retour se poursuit toutefois.

c) La politique de retour

La préparation au voyage de retour commence dès que l'enfant a reçu une décision définitive de rejet et que les recours sont épuisés. Entre le moment où la décision est rendue et celui où l'enfant quitte la Suède, le mineur a toujours droit à la poursuite de sa scolarité et aux soins médicaux.

L'Office convoque le mineur et son curateur à des réunions sur la façon dont le retour devrait avoir lieu, celui-ci devant être organisé en toute sécurité, l'enfant étant accompagné lors du voyage et remis à quelqu'un à l'arrivée. L'Office ne s'occupe que du retour volontaire des mineurs. Si ceux-ci ne se présentent pas à l'entretien, refusent de rentrer dans leur pays ou disparaissent en Suède, leur dossier (et la gestion de leur retour) est transmis à la police.

Lorsqu'une décision de reconduite à la frontière ou d'expulsion est prise à l'encontre d'un mineur, l'Office peut décider de garder le mineur sous surveillance, voire de le placer dans un centre fermé (*förvar*). Si l'Office pense que la surveillance ne sera pas suffisante face au risque de disparition du mineur et qu'il est évident que le mineur ne coopèrera pas pour quitter la Suède, le placement sous surveillance, ou dans un centre fermé peut également être décidé à l'encontre d'un mineur qui a reçu, ou qui recevra

probablement, une décision de reconduite à la frontière immédiate. Le séjour en centre fermé est limité à 72 heures, renouvelable une fois s'il existe des raisons spéciales pour cela, mais jamais au-delà.

C. LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS ISOLÉS

Le financement de l'accueil des mineurs isolés en Suède est principalement assuré par l'Office des migrations. En effet, si de nombreuses dépenses sont assumées par les communes et acteurs locaux, ceux-ci peuvent prétendre à des aides accordées par l'État, *via* l'Office des migrations, pour les dédommager. Le budget de l'Office, y compris ses frais de fonctionnement, est inscrit aux programmes 8 (migration) et 13 (égalité des genres et installation des nouveaux immigrants) du budget de l'État suédois. Le budget prévisionnel total de l'Office¹, en 2019, s'est élevé à environ 24 milliards SEK (2,36 milliards d'euros) pour une dépense réalisée, la même année, de 22,1 milliards SEK (2,18 milliards d'euros).

Pour compenser les frais engagés au titre de l'asile, l'Office des migrations a ainsi versé plus de 15,2 milliards SEK (1,5 milliard d'euros) en 2019 aux municipalités et aux régions², ce montant était de 25,5 milliards SEK en 2018 (2,52 milliards d'euros) et de plus de 42,3 milliards SEK en 2017 (4,18 milliards d'euros)³.

Selon les termes du règlement sur la compensation de l'État pour les demandeurs d'asile⁴, à titre d'exemple, une commune qui est municipalité d'arrivée pour un mineur isolé peut recevoir une aide de 3 000 SEK par enfant et par jour (environ 297 euros) le temps que l'Office statue sur la municipalité d'accueil du demandeur.

Les municipalités reçoivent chaque année une rémunération fixe et variable pour leur permettre de préparer l'accueil des mineurs isolés. S'agissant de la rémunération fixe, toutes les communes reçoivent 500 000 SEK (49 444 euros). Cette part est augmentée d'une somme variable calculée en fonction de l'évaluation du nombre de mineurs qui devrait demander l'asile et de la part de la commune en termes de places d'accueil. Par ailleurs, une commune d'accueil reçoit un montant de 52 000 SEK (5 142 euros) par enfant affecté dans la municipalité pour couvrir les frais d'enquête ou encore le curateur. Une somme de 1 350 SEK par enfant et par jour (133,5 euros) est également versée à la municipalité au titre des frais liés à l'accueil. Les

¹ <https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/%C3%85rsredovisning%202019.pdf>

² Il s'agit d'un montant global pour tous les demandeurs d'asile, sans distinction qu'ils soient majeurs ou mineurs.

³ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning.html>, et <https://www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/%C3%85rsredovisning%202019.pdf> page 84

⁴ https://www.riksdagen.se/so/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017193-om-statlig-ersattning-for_sfs-2017-193

municipalités peuvent aussi demander la prise en charge d'autres frais, à l'instar de dépenses exceptionnelles qu'elles pourraient être amenées à engager, si ceux-ci n'ont pas pu être planifiés ni envisagés par la municipalité et qu'ils ne sont pas couverts par d'autres compensations.