

# MINEURS ÉTRANGERS ISOLÉS, UN DÉFI A RELEVER

Colloque organisé  
par l'Association Louis Chatin pour la défense des droits de l'enfant  
Paris, vendredi 28 janvier 2005-01-31  
à la Première Chambre de la Cour de cassation

---

## UN APERÇU SUR LA SITUATION ET SUR LA LEGISLATION ITALIENNE

-----  
par Luigi Fadiga,  
président de la Chambre de la famille et des mineurs  
de la Cour d'appel de Rome

### **1. L'Italie, de pays d'émigration à pays d'immigration**

Au cours des quinze dernières années l'Italie, traditionnellement pays d'émigration, a dû affronter un changement radical pour faire face à un phénomène tout à fait nouveau: l'immigration sauvage d'un nombre très élevé d'étrangers provenant de pays pauvres ou troublés par la guerre. Le phénomène est devenu important à partir de la fin des années 80, quand un grand nombre de personnes sont entrées en Italie venant d'Albanie, des pays de l'ex Union Soviétique, d'Afrique du Nord et d'Asie aussi, en situation illégale, et que, par ailleurs, d'autre on souvent perdu la vie pendant le voyage.

Au cours des années 90 l'immigration a augmenté à un rythme très élevé, et dans la décennie 1991/2001 la présence d'étrangers extracommunautaires est passée de 350.000 à plus d'un million. Par la suite, le phénomène est devenu encore plus important. Entre 2000 et 2004, le nombre d'immigrants ayant un permis de séjour a doublé pour arriver à 2.600.000, dont 400.000 mineurs. Le nombre de ces derniers augmente au rythme de 65.000 unités par an, avec 35.000 nouveaux nés et 25.000 nouvelles entrées. On estime qu'on arrivera bientôt à 500.000 mineurs extracommunautaires dans les écoles.

Il s'agit principalement de Roumains, de Marocains et d'Albanais. On note également une présence significatives d'Ukrainiens, de Polonais, de Latino-américains, de Sénégalais et d'asiatiques (Philippines, Inde, Sri Lanka). 60 % de l'immigration est concentrée dans le nord du pays et 30% dans le centre. Elle se répartit presque également entre hommes (51,61%) et femmes (48,39%) avec, comme classe d'âge la plus représentée, celle de 19/40 ans.

Ces chiffres concernent le phénomène de l'immigration régulière ou régularisée et ne comprennent pas les clandestins. Ce phénomène est toutefois présent aussi bien pour les entrées (bien qu'elles aient diminué ces dernières années) que pour les séjours irréguliers (par exemple après la date limite des visas touristiques). Le nombre des clandestins est difficilement évaluable. D'après les estimations effectuées par l'Institut de recherche Eurispes, en 2003 il s'agissait d'environ 800.000 personnes. Dans la même année il y a eu 150.000 expulsions.

## **2. Les mineurs isolés en Italie: quelques données statistiques**

Dans ce cadre général se situe le phénomène des mineurs isolés, pratiquement inconnu jusqu'à la fin des années '80. Leur présence est actuellement estimée en un chiffre oscillant entre 7.000 et 8.000, avec une tendance à la baisse. En réalité, il n'est pas possible de connaître avec précision leur nombre effectif. Ces données concernent les cas signalés pendant une année au Comité pour les mineurs étrangers (CMS), organisme du Ministère du Travail dont je parlerai plus loin. Les mineurs proviennent à plus de 75% d'Albanie, du Maroc et de Roumanie. Dans 75% des cas ils ont un âge compris entre 15 et 17 ans, tandis qu'un cinquième est âgé de 11 à 14 ans. La majorité des mineurs ont 16 ans (35,4%). Les garçons représentent 86% des cas, les filles 14%. La majorité des signalements au CMS provient de la Lombardie, du Latium, du Piémont, de l'Emilie Romagne et de la Pouille.

Les mineurs isolés peuvent être divisés *grosso modo* en deux catégories. L'une est formée de mineurs proches de la majorité venus chercher du travail, qui ont souvent déjà un compatriote majeur en Italie sur lequel ils peuvent s'appuyer. L'autre est formée d'enfants plus jeunes et de jeunes filles, emmenés en Italie par des organisations criminelles dans le but de les exploiter en les contraignant à la mendicité ou à la prostitution.

D'après les données du Bureau des mineurs étrangers de la ville de Turin, en 2002, 67% des interventions concernaient des mineurs appartenant à la tranche d'âge des 10/15 ans, provenant de Roumanie et utilisés par des groupes d'adultes pour mendier ou pour commettre des vols. Comme la loi italienne ne permet pas l'incarcération des enfants âgés de moins de 14 ans révolus, lorsque ces enfants sont trouvés par la Police ils sont placés dans des centres d'accueil, dont malheureusement ils s'en fuient très souvent pour retourner dans la rue et commettre les mêmes infractions. D'après une autre recherche effectuée à Naples, où sont présents des nombreux mineurs isolés provenant du Maroc qui cherchent à gagner leur vie dans les rues en nettoyant les pare-brise des voitures, le passage clandestin du Maroc à l'Italie coûte environ 6.000 Euros, payés d'avance par la famille. Chaque garçon gagne environ 200 Euros par jour, qu'il utilise pour rembourser le prix du voyage et pour envoyer de l'argent à sa famille restée au pays.

## **3. Premières tentatives de réglementation.**

Jusqu'au début des années 90, l'absence des normes spécifiques en matière de mineurs isolés n'avait pas représenté un problème, le phénomène étant pratiquement inconnu. Il est intéressant de noter que, en 1994, le gouvernement éprouva le besoin de ratifier une vieille et inutile convention de La Haye de 1970 en matière de rapatriement des mineurs, que après sa signature avait été complètement oubliée.

Le problème fut abordé plus directement par la loi sur l'immigration nr. 39/1990, mais d'une façon encore marginale. La loi établissait tout simplement l'obligation de signaler les mineurs isolés au tribunal pour enfant, pour les mesures de protection nécessaires. Elle ne précisait pas quelles devaient être ces mesures. Les premières tentatives d'utilisation de la loi sur les enfants abandonnés se sont révélées inutiles. Cette loi établit que le mineur abandonné doit être déclaré adoptable et placé

en vue d'adoption, mais les mineurs isolés ne peuvent pas être considérés comme abandonnés, car ils ont quitté leur famille par libre choix, et la plupart d'entre eux gardent des liens avec elle. On ne pouvait pas non plus les placer en vue d'une adoption compte tenu de leur âge et de leur choix d'une vie tout à fait différente.

D'autres tentatives furent faites en confiant les mineurs aux services sociaux chargés de placer l'enfant, mais tout cela n'avait de succès que quand l'enfant acceptait la mesure. En absence d'autres dispositions, un nombre considérable de mineurs isolés fut expulsé, et beaucoup d'autres, pour éviter l'expulsion, sont devenus des clandestins et des victimes d'exploitation et de violence.

En conclusion, on peut dire que dans sa phase initiale le phénomène des mineurs étrangers isolés a pris au dépourvu aussi bien les autorités administratives que les tribunaux pour enfant, ce qui ne peut se justifier qu'en partie par l'absence d'un cadre normatif adéquat.

#### **4. La loi sur l'immigration de 1998 et les mineurs étrangers.**

Une réglementation juridique plus détaillée sur les mineurs immigrés a été donnée par le gouvernement Prodi avec la loi sur l'immigration nr. 40/1998, dite loi Turco –Napolitano du nom des ministres qui l'avaient proposée, et qui appartenaient tous les deux au parti des démocrates de gauche (PDS). La loi de 1998 représente la tentative la plus organique de restructurer toute la matière. Ses buts sont l'amélioration des systèmes de contrôle ainsi que les garanties en cas d'expulsion; la réglementation des flux d'entrée, et l'intégration des étrangers régulièrement immigrés. Les principes qui disciplinent aujourd'hui la condition des mineurs étrangers immigrés peuvent donc être résumés comme il suit.

La loi établie une interdiction générale d'expulsion des mineurs (art. 19/2), sous réserve du droit de l'enfant à suivre le parent expulsé. La seule exception à la règle générale est l'expulsion pour des raisons d'ordre publique ou de sécurité nationale (p. ex. mineurs mêlés à des activités terroristes), qui toutefois ne peut pas être ordonnée par l'autorité administrative (comme pour les adultes), mais doit être décidée par le tribunal pour enfants (art.31/4). Sont prévus en outre le droit de la famille à être réunie, et la prééminence de l'intérêt de l'enfant (art. 28/3), avec rappel de la Convention ONU relative aux Droits de l'enfant de 1989.

Les enfants vivant avec leurs parents séjournants régulièrement en Italie sont inscrits dans le permis de séjour de leur parent jusqu'à l'âge de 14 ans. De 14 ans à 18 est l'enfant bénéficie d'un permis de séjour «pour raisons familiales». A partir de 18 ans, un permis de séjour pour des raisons d'études, de travail ou de santé peut être accordé.

#### **5 Le décret 535/1999 et les mineurs isolés**

En 1999 un décret *ad hoc* du gouvernement a réglementé de manière plus détaillée la situation du mineur étranger isolé, dont la dénomination officielle est, en Italie, *mineur non accompagné*. D'après la définition qui est donnée par son art. 1, le mineur étranger non accompagné est un *mineur n'ayant pas la nationalité italienne ou d'autres pays de l'Union Européenne qui, n'ayant pas présenté demande d'asile,*

*se trouve pour quelque raison que ce soit, privé de l'assistance de ses parents ou d'autres adultes et de la représentation par ses parents ou par d'autres adultes responsables pour lui et capables de le représenter d'après la loi italienne.*

En conséquence de l'interdiction de caractère générale introduite par la loi de 1998 dont j'ai parlé ci dessus, les mineurs étrangers non accompagnés ne peuvent pas être expulsés. Néanmoins, la loi de 1998 a prévu une forme particulière de rapatriement dite «rapatriement assisté», pour laquelle est compétant un organisme technique particulier du Ministère du Travail, le Comité pour les mineurs étrangers (CMS), dont les missions sont énumérées par le décret 535/1999.

Tout mineur isolé trouvé sur le territoire national doit être signalé au CMS, qui, une fois le signalement reçu, doit effectuer des recherches pour retrouver ses parents, aussi bien en Italie que dans le pays d'origine du mineur. En attendant, un permis de séjour «pour minorité» est accordé à l'enfant, qui jouit alors de tous les droits concernant l'assistance sanitaire et sociale, ainsi que les droits à l'instruction.

Si la recherche des parents donne des résultats positifs, le CMS ordonne le rapatriement de l'enfant «aux fins de protection et de garantie du droit à l'unité familiale». L'enfant a le droit d'être entendu avant que la décision de rapatriement soit prise, et le rapatriement doit être effectué de façon à assurer le respect de l'enfant et des ses conditions psychologiques, jusqu'à ce qu'il soit confié à sa famille ou à l'autorité compétente de son pays.

Cette mesure rappelle la Résolution 26 juin 1997 du Conseil de l'Union Européenne, mais elle a été critiqué comme ambiguë et hypocrite, et en plus elle s'est avérée bien peu utile. Retrouver la famille d'origine, même par le biais des organisations internationales telles que le Service Social International ou la Croix Rouge s'est révélé problématique. De plus, c'est souvent la famille elle même qui ne souhaite pas le retour de l'enfant, qui par ses gains à l'étranger représente parfois sa source principale de revenu. Enfin, c'est l'enfant lui même qui peut donner des fausses indications sur sa provenance et sa nationalité, dans le but d'éviter le rapatriement. En effet, contrairement à l'espoir du législateur, la majorité des enfants non accompagnés reste en Italie avec le permis de séjour pour minorité, et les enfants sont assistée des différentes manières par les services sociaux territoriaux.

Le vrai problème se pose lorsqu'ils arrivent à 18 ans, alors que le permis de séjour pour minorité perd automatiquement sa validité. Le Ministère de l'intérieur, par une série de circulaires, a cherché à donner à la loi du 1998 une interprétation très restrictive, en niant la possibilité de conversion du permis de séjour pour minorité en permis de séjour pour travail ou instruction. Il a par conséquence soutenu qu'il fallait expulser le jeun majeur, sauf s'il avait été confié pendant sa minorité à un compatriote séjournant régulièrement en Italie. La jurisprudence a toutefois résisté à cette interprétation, et un important arrêt de la Cour Constitutionnelle (nr. 198/2003) a affirmé qu'en matière d'enfants étrangers immigrés, les normes et les principes du droit de l'enfant (parmi lesquels la primauté de l'intérêt de l'enfant) doivent prévaloir sur les principes et les normes régissant l'immigration des étranger. En conséquence, le permis de séjour pour minorité accordé au mineur isolé peut être converti à l'âge de 18 ans en permis de séjour pour travail ou pour instruction même si l'enfant n'a

pas pu être confié à un compatriote, et qu'il n'a pu être confié qu'aux services sociaux pour qu'ils le placent dans un centre d'accueil.

## **6. La réforme du 2002.**

La réglementation décrite ci dessus a été durcie par les modifications introduites par le gouvernement de centre droit avec la loi nr. 189/2002, dite loi Bossi-Fini. D'après ces modifications, le mineur étranger isolé peut obtenir un permis de séjour pour étude ou travail à la condition d'avoir participé pendant deux ans au moins à un projet d'intégration géré par un organisme agréé par le Ministère de l'Intérieur, et d'avoir vécu en Italie pendant trois ans au moins. Il s'agit en substance d'une mini-régularisation, subordonnée à des nombreuses conditions. Elle est très difficile à appliquer aux mineurs non accompagnés qui se trouvent déjà en Italie, étant donné que très peu pourront démontrer d'avoir participé à des tels projets. De plus, même lorsque ces normes pourront être appliquées, la limite minimale de trois ans de présence en Italie provoquera l'expulsion à l'âge de 18 ans de tous les enfants arrivés en Italie après l'âge de 15 ans.

## **7. Pour conclure.**

15 ans – ou presque – après son apparition, le phénomène des mineurs étrangers isolés, bien qu'en diminution, continue à être préoccupant. Les espoirs de le résoudre par des formes de rapatriement protégé se sont révélés illusoires, tandis que les conséquences positives des interventions de protection effectuées à leurs égards par les services sociaux sont très souvent annulées par le risque d'expulsion à 18 ans.

Le problème ne peut pas être résolu par l'application du droit d'asile. Bien que le droit d'asile soit prévu par la Constitution de la République, les procédures sont appliquées en Italie très lentement et avec difficulté. En 2003, la Commission du Ministère de l'intérieur chargée d'examiner les demandes en a rejeté 10.174 sur 11.319. Une réforme encore plus restrictive proposée par le gouvernement est en cours de discussion au Parlement, et elle est très critiquée par l'opposition ainsi que par les organisations humanitaires.

En ce qui concerne les mineurs isolés, la procédure d'asile est appliquée très rarement (seulement 15 cas pendant la dernière année). Un nombre si faible est parfois expliqué par le fait que l'interdiction générale d'expulsion des mineurs étrangers rend inutile le recours au droit d'asile. Mais, comme on l'a vu, l'interdiction d'expulsion s'applique seulement pendant la minorité. Il est donc évident que le droit d'asile n'est pas appliqué aux mineurs non parce que inutile, mais parce qu'un système d'accueil efficace pour ces enfants fait défaut.

Malheureusement, les restrictions budgétaires et les politiques hostiles à l'immigration mises en oeuvre par le gouvernement actuel ne laissent pas beaucoup espérer pour de l'avenir proche.

-----