



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

6.2.2013

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur la situation des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Nathalie Griesbeck

DT\925428FR.doc

PE504.195v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

Introduction - Contexte

Chaque année, des milliers d'enfants originaires de pays tiers ou apatrides, âgés de moins de 18 ans, arrivent seuls sur le territoire européen ou se retrouvent seuls après leur arrivée. Les raisons de leur arrivée sont multiples : ces enfants fuient leur pays pour échapper à la guerre, à la violence, à des persécutions, à des violations de leurs droits fondamentaux, aux catastrophes naturelles, à la pauvreté etc. ; ils sont parfois victimes de trafics, d'exploitation sexuelle, de la criminalité organisée, etc. Selon les dernières statistiques disponibles, qui demeurent assez limitées: en 2011, 12225 demandes d'asile ont été introduites dans l'UE27 par des mineurs non accompagnés. Les États membres ont délivré un total de 4406 permis de résidence à des mineurs non accompagnés.

Ces enfants sont par nature, en situation de grande vulnérabilité et ils le sont d'autant plus quand ils arrivent dans un pays étranger, séparés de leurs parents, de leur famille, de leur tuteur et il est donc nécessaire que les Etats veillent à garantir, à tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, le respect de ses droits fondamentaux et une protection spéciale.

La protection, l'accueil et la prise en charge de ces "mineurs non accompagnés"¹ est un défi considérable pour les Etats membres et pour l'Union européenne. En effet, alors que cette problématique concerne l'ensemble des Etats membres de l'Union, ces enfants se voient proposer un accueil et une prise en charge très variables d'un pays à l'autre (les autorités responsables variant d'un Etat à un autre : Etat, collectivités, autorités locales, etc.) et cette grande disparité s'explique par l'absence de prise en compte spécifique de cette problématique au niveau européen. Au delà, les Etats membres de l'Union européenne sont tous signataires de la Convention des Nations Unies pour les Droits de l'Enfant, de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne. Et pourtant, force est de constater, notamment dans la jurisprudence nationale et européenne, que les droits fondamentaux de ces mineurs non accompagnés ne sont souvent pas respectés.

* * *

La protection des droits de l'enfant et celle de l'intérêt supérieur de l'enfant figurent au rang des priorités et objectifs de l'Union européenne². Les institutions européennes ont souligné à de

¹ UNHCR - Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile, février 1997 : un enfant non accompagné "est une personne âgée de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable, qui est séparé de ses deux parents et n'est pas pris en charge par un adulte ayant, de par la loi ou la coutume, la responsabilité de le faire"; L'Union européenne définit les mineurs non accompagnés comme "les ressortissants de pays tiers ou apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou les mineurs qui ne sont plus accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres", Résolution du Conseil de l'UE du 26 juin 1997 sur les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers (97/C 21/03) ; Directive 2001/55/CE du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire

² Article 3 Traité sur l'Union européenne "l'Union Européenne promeut [...] la protection des droits des enfants"; Article 24 Charte Européenne pour les Droits fondamentaux "1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être [...]. 2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis

nombreuses reprises leur attachement aux droits des enfants et la nécessité d'accorder une attention spécifique aux mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration et d'asile de l'UE¹, rappelant leurs besoins spécifiques et le fait que tous les enfants non accompagnés doivent recevoir une protection et une assistance spéciale sur le territoire de l'UE.

Par ailleurs, si de nombreux instruments existent et font référence aux "mineurs non accompagnés" (Directive Traite des êtres humains, Paquet Asile etc.), toutefois il n'existe pas d'instrument global contraignant qui prenne en compte la situation des mineurs non accompagnés, leur protection, leur accueil et leur prise en charge ; l'Union européenne ne traitant pas cette problématique de manière spécifique, mais de manière éparse dans différents textes. Le besoin d'une plus grande cohérence de la législation européenne concernant les mineurs non accompagnés a ainsi été plusieurs fois exprimé.

En mai 2010, la Commission a adopté le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)³, approuvé dans les conclusions du Conseil de juin 2010⁴. Ce document propose une approche commune et définit les principaux domaines d'action, tels que la prévention, l'accueil et la recherche de solutions durables, à concrétiser par une série de mesures pratiques. Un rapport d'évaluation à mi-parcours a été publié en septembre 2012⁵.

L'arrivée de ces mineurs non accompagnés ne représente pas un phénomène passager mais continuera de se développer dans les années à venir. Conscient de l'importance et de l'urgence de la problématique des mineurs non accompagnés, le Parlement Européen a décidé de se saisir de cette question et de rédiger un rapport d'initiative.

Objectifs du rapport et principes directeurs :

Votre rapporteur accueille favorablement la publication par la Commission d'un Plan d'action pour les mineurs non accompagnés ainsi que celle de son rapport à mi-parcours. Toutefois, votre rapporteur regrette que l'approche de la Commission soit beaucoup plus descriptive qu'active et est d'avis que le plan d'action n'aborde pas suffisamment les problématiques principales et fondamentales relatives aux droits fondamentaux des mineurs non accompagnés et à leur protection.

L'Union européenne devrait adopter des standards minimum de protection élevés pour les mineurs non accompagnés et devrait être capable de garantir que les droits de ces mineurs ne soient jamais violés. Il apparaît indispensable que l'Union européenne mette en œuvre un

par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale [...] "

¹ Programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens 2010/C 115/01.

Paragraphe 2.3.2 "le Conseil Européen invite la Commission à accorder "une attention spécifique [...] aux mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration de l'Union"; Paragraphe 6.1.7 sur les mineurs non accompagnés.

² Résolution du Parlement Européen du 25 novembre 2009 sur le Programme de Stockholm, paragraphe 79

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 6 mai 2010 – Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014) - COM(2010) 213 final

⁴ Conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés, 3018ème session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Luxembourg, 3 juin 2010.

⁵ Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'Action pour les mineurs non accompagnés COM(2012) 554 final

cadre normatif commun et contraignant, permettant de traiter l'ensemble de la situation des mineurs non accompagnés et de combler les lacunes existantes concernant la protection de ces enfants et les disparités existantes entre les Etats membres dans ce domaine.

Dans ce cadre, deux principes fondamentaux doivent être à la base de toute action: premièrement, l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours prévaloir et être la première considération dans toute action relative à un enfant¹; deuxièmement, la protection des enfants, et non le contrôle de l'immigration, doit être le principe moteur des Etats à l'égard des mineurs non accompagnés.

Votre rapporteur souhaite présenter un rapport bref et fort, qui permette d'avancer vers une véritable prise en compte européenne de la question des mineurs non accompagnés. Votre rapporteur propose que ce document contienne non seulement des recommandations en matière de normes minimales de protection des mineurs non accompagnés, mais aussi qu'il puisse être un outil pratique pour l'accueil et la prise en charge de ces mineurs, pour les Etats Membres.

Objet du rapport :

En premier lieu, il est actuellement très difficile d'estimer le nombre de mineurs non accompagnés présents sur le territoire des Etats de l'Union européenne; *les statistiques existantes* sont limitées, aux mineurs non accompagnés demandant l'asile ou à ceux obtenant un permis de séjour ; or cela est fondamental pour apprécier l'ampleur du phénomène et pour avoir une vision globale. En ce sens, il est nécessaire que les Etats membres fournissent des données détaillées sur les mineurs non accompagnés et les mesures prises à leur égard ; le point de départ pourrait être de mettre en place une méthode coordonnée de collecte d'information, respectueuse du principe de protection de la vie privée, à l'échelle européenne, avec la participation du Réseau Européen des Migrations (REM).

Il est de la responsabilité de chaque Etat membre de l'Union Européenne *d'identifier un mineur non-accompagné* qui arrive ou "est découvert" sur son territoire. L'évaluation des "circonstances individuelles" de chaque enfant est une nécessité et chaque Etat doit identifier les enfants qui ont des besoins de protection spécifiques, une attention particulière devant être portée aux filles et aux victimes de la traite et de la criminalité organisée. L'identification, l'accueil et la protection des enfants victimes de la traite devraient se faire selon des procédures particulières et adaptées à leurs besoins.

Tout mineur non accompagné se présentant seul aux frontières de l'Union Européenne devrait être *admis sur le territoire* sans condition et aucun enfant ne devrait être privé de l'accès au territoire ni refoulé² par une procédure sommaire. Par ailleurs, la détention des mineurs non accompagnés n'est pas en accord avec droit international et les prescriptions de l'Union européenne³.

¹ Article 3, Convention internationale sur les Droits de l'Enfant, ONU, 20 novembre 1989 ; Article 24.2, Charte Européenne des Droits Fondamentaux, 2000/C 364/01

² Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n°6 sur le Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, para 26, 27, 28.

³ Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, janvier 2010

Ensuite, il conviendrait *d'orienter immédiatement après son arrivée ou son interpellation le mineur vers des services spécialisés* qui pourront lui fournir, de manière individuelle, les informations nécessaires, dans une langue et sous une forme qu'il peut comprendre, y compris, lorsque c'est adéquat, des informations sur leur droit de demander l'asile ou d'autres formes de protection internationale, ainsi que sur les procédures et leurs conséquences. Une assistance juridique, sociale et psychologique devrait être offerte sans délai aux mineurs non accompagnés.

La tutelle est un des éléments cruciaux de la protection de l'enfant. S'il n'existe pas de modèle commun, en revanche il est nécessaire que, dès l'arrivée d'un mineur non accompagné, soit immédiatement désigné "une personne responsable", formée en matière de droit des migrants, de droit d'asile et de droits des enfants et qui aura pour mission de promouvoir la prise d'une décision qui respecte au mieux les intérêts du mineur, de l'assister et d'assurer sa nécessaire représentation, selon le système juridique de chaque Etat membre.

La "détermination de l'âge" du mineur non accompagné est une question sensible : Les tests médicaux actuellement utilisés sont souvent inappropriés et inexacts ; l'évaluation médicale est parfois faite au détriment du droit à la vie privée et de la santé de l'enfant et sans garanties et protection de l'enfant. Aussi, l'Union Européenne devrait-elle appuyer la mise en œuvre d'une méthode commune de détermination de l'âge, basée sur une approche multidisciplinaire, non-intrusive, "child-friendly", effectuée par des autorités indépendantes¹. Au delà, tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel, le principe du bénéfice du doute prévalant².

* * *

*L'accès aux services sociaux de bases*³ et la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels sont d'une importance cruciale pour tout mineur non accompagné se trouvant sur le territoire de l'Union européenne. Un accès à un hébergement approprié (qui ne doit pas être un hébergement en centre fermé et s'il se fait dans un centre, les enfants doivent être séparés des adultes), à l'éducation, à la formation professionnelle, à des soins de santé médicaux et psychologiques doit être garanti à tous les enfants non accompagnés, quel que soit leur statut de migrant, dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil.

Dans toutes *les procédures pertinentes*, il convient d'écouter et d'accorder toute sa place au point de vue de l'enfant⁴. Les procédures administratives et judiciaires des Etats membres ou encore les informations fournies aux mineurs devraient être menées ou fournies d'une manière adaptée à l'enfant. Les entretiens doivent se dérouler dans des conditions adaptées à l'enfant et être menés par des personnes formées et disposant de connaissances appropriées en

1 Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n°6 sur le Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, para. 31.

2 Résolution 1810 (2011) Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, para 5.10

³ Article 23 à 30, Convention Internationale sur les Droits des Enfants, ONU, 20 novembre 1989

⁴ Article 24 Charte Européenne pour les Droits fondamentaux "1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

matière de développement et de comportement des enfants.

L'accès des mineurs non accompagnés aux *procédures d'asile* doit être constamment garanti par une information adaptée et systématique et ces procédures doivent être adaptées aux mineurs. Les éléments qui ont été obtenus lors des négociations du Paquet Asile marquent de grandes avancées mais il conviendrait de mettre en place un système d'asile réellement adapté à l'enfant, qui intègre des procédures prenant en considération les difficultés supplémentaires que peuvent rencontrer les mineurs. Les demandes d'asile déposées par des mineurs non accompagnés doivent être considérées comme prioritaires et traitées dans le délai le plus court possible, tout en leur laissant suffisamment de temps pour comprendre le processus et s'y préparer.

* * *

L'objectif ultime de toute mesure concernant les mineurs non accompagnés est d'identifier, dans le respect de leur intérêt supérieur, *une solution durable* qui peut être le retour dans le pays d'origine, l'intégration dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans un pays tiers, en vue d'un regroupement familial. Premièrement, la recherche d'une solution durable, doit commencer par la recherche des possibilités de réunification familiale¹ ("family tracing") dans le pays d'origine ou dans un pays tiers, uniquement lorsque cela ne présente aucun risque pour le mineur ou sa famille, la collaboration avec les pays d'origine et de transit étant essentielle. Les pratiques des Etats en matière de recherche des familles devraient être améliorées et toujours être basées sur une évaluation individualisée de l'intérêt supérieur de l'enfant. Lorsqu'un "parent"² est retrouvé, la décision administrative de retour d'un enfant dans son pays d'origine ou dans un pays tiers doit fournir une justification claire et montrer que les circonstances individuelles ont bien été prises en considération. Lorsqu'aucun "parent" n'est retrouvé, le retour ne devrait être décidé que si l'enfant peut bénéficier d'une prise en charge convenue à l'avance, sûre, concrète et adaptée, assortie de mesures de réinsertion dans le pays d'origine. Mais, en aucun cas, une procédure de retour ne peut être effectuée s'il y a des risques de violation des droits fondamentaux de l'enfant ou encore des risques pour sa vie et sa sécurité³. Les enfants qui font l'objet d'une procédure de retour doivent, en plus "d'une personne responsable", être représentés par un avocat. Un plan de suivi devrait être élaboré pour s'assurer de la protection de l'enfant après son retour, en collaboration avec les pays d'origine et de transit. La troisième solution est l'intégration du mineur non accompagné dans le pays d'accueil et il importe ici que les pouvoirs publics, le tuteur et le mineur non accompagné définissent ensemble un projet de vie individuel pour le mineur.

* * *

Lors de son *passage à 18 ans*, le mineur non accompagné perd du jour au lendemain son hébergement en foyer, l'assistance qui lui est fournie, son tuteur légal, etc. Face à ce "vide soudain", il serait important de reconnaître la "phase de transition" que vivent ces mineurs, notamment par l'établissement d'un véritable projet de vie pour et avec le mineur.

¹ Comité des Droits de l'Enfant, Observation Générale n°6 sur le Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, para. 31

² Parent au sens "membre de la famille élargie"

³ Convention relative au statut des réfugiés, ONU, 28 juillet 1951, Article 33

La lutte contre la traite des êtres humains et la prévention de l'immigration illégale est une première étape nécessaire lorsque l'on aborde la question des mineurs non accompagnés. Il convient que des actions soient menées dans des pays tiers dont les victimes sont originaires ou dans lesquels elles sont transférées, afin de s'attaquer aux causes premières de la traite des êtres humains et de soutenir ces pays tiers dans la mise en place des législations adéquates pour la combattre.

L'Union européenne et ses États membres doivent continuer et intensifier ***leurs efforts de collaboration avec les pays tiers d'origine et de transit*** afin de progresser dans l'approche commune de l'UE envers les mineurs non accompagnés et de trouver des solutions durables appropriées pour ces enfants. Cette coopération doit concerner la prévention mais aussi les questions relatives à la restauration des liens familiaux, le retour, la lutte contre le trafic des êtres humains, etc.; des problématiques qui doivent être approfondies dans le cadre des dialogues réguliers que l'Union européenne mène avec ces États et être incluses dans l'action du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) et des délégations de la Commission européenne.

Enfin, il apparaît nécessaire que l'Union Européenne consacre une partie des financements européens prévus en matière d'asile et d'immigration à la question des mineurs non accompagnés pour permettre une protection adéquate de ces mineurs.

Questions à aborder :

- Quelle portée souhaitons-nous donner à ce rapport d'initiative? Etes-vous d'accord pour demander à la Commission un véritable instrument juridique spécialement dédié à la question des mineurs non accompagnés ?
- Souhaitons-nous demander à la Commission des normes communes ou lignes directrices concernant le "tutorat" ou la "représentation" du mineur non-accompagné et quel doit être le rôle de ce "tuteur" ou "personne responsable"?
- Comment améliorer les relations avec les pays tiers dans la perspective de l'accueil et la prise en charge des mineurs non accompagnés et de la prévention de leur arrivée?
- La Commission européenne devrait-elle établir des lignes directrices pour qualifier "l'intérêt supérieur de l'enfant" ou du moins établir une série de critères permettant de le déterminer? Quand est-ce qu'un retour est-il dans l'intérêt supérieur du mineur?
- Comment intégrer de la meilleure manière les mineurs non accompagnés dans les États d'accueil?
- Dans le cadre actuel de la redéfinition des instruments financiers en matière d'asile et d'immigration, est ce que vous soutiendriez un plus grand appui financier pour la question des mineurs non accompagnés? Qu'en est-il de la possibilité d'utiliser le Fonds Social Européen étant donné que nous parlons avant tout de mineurs?