

Mineurs non accompagnés dans l'UE État des lieux

RÉSUMÉ

Les statistiques étant limitées, la dimension exacte du phénomène des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne (UE) demeure incertaine. Toutefois, d'après les données existantes, le problème prend de l'ampleur. Arrivant en Europe pour des raisons diverses, ces mineurs représentent un groupe particulièrement vulnérable. Ce sont des enfants et des migrants à la fois. Que ce soit comme pays de destination ou de transit, tous les États membres sont concernés.

Confrontée à ce défi complexe et transnational, l'UE en a fait une question politique prioritaire. L'approche européenne commune est structurée autour du principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant" énoncé par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (CNUDE). Au cours des dernières années, la protection des mineurs non accompagnés dans le droit de l'UE a été considérablement renforcée.

Le Parlement européen a souligné notamment que la situation de ces enfants migrants mérite une attention particulière vu leur vulnérabilité et les risques qu'ils encourent. La protection des enfants doit être le principal moteur des États membres et de l'UE dans le contexte de la migration vers l'UE, a insisté le Parlement.

Les parties intéressées font état d'un grand nombre de préoccupations. Parmi celles-ci figurent la détention, la représentation légale, les méthodes de détermination de l'âge et le retour et la réinsertion dans les pays d'origine. Il semble par ailleurs que les mineurs non demandeurs d'asile ne reçoivent pas le même niveau de protection que celui dont bénéficient les enfants demandeurs d'une protection internationale.



Contenu du briefing:

- Problématique
- L'approche de l'UE
- Le Parlement européen
- Les parties intéressées
- Pour approfondir

Ce briefing répond aux développements majeurs apparus dans ce domaine depuis la publication d'une <u>édition précédente</u> en septembre 2012.

Glossaire

Enfant - L'article 1er de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (<u>CNUDE</u>) définit l'enfant comme "tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable".

Intérêt supérieur de l'enfant - Ce terme désigne globalement le bien être de l'enfant, défini en fonction de caractéristiques individuelles telles que son âge et sa maturité, la présence ou l'absence de parents, l'environnement et l'expérience de l'enfant. L'application de ce principe vise à garantir l'intégrité psychique, psychologique, morale et spirituelle de l'enfant et à promouvoir sa dignité (Principes directeurs du HCR relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant, Nations Unies, 2008; Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant, Nations Unies, 2013).

Mineur non accompagné - Dans le contexte des migrations vers l'UE, la <u>Directive 2011/95/UE</u> définit d'abord le mineur comme "un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride âgé de moins de dix-huit ans". Elle considère comme mineur non accompagné "un mineur qui entre sur le territoire des États membres sans être accompagné d'un adulte qui est responsable de lui, de par le droit ou la pratique en vigueur dans l'État membre concerné, et tant qu'il n'est pas effectivement pris en charge par une telle personne". Cette définition concerne également le mineur qui a été laissé seul après être entré sur le territoire des États membres.

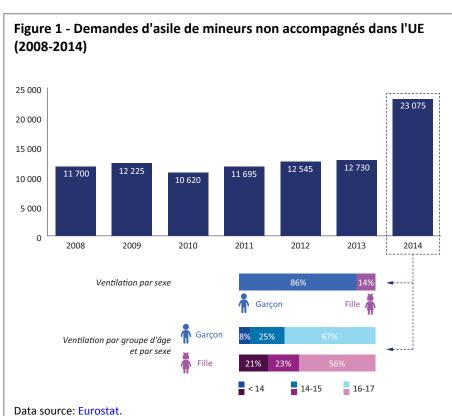
Problématique

Un phénomène à dimension incertaine

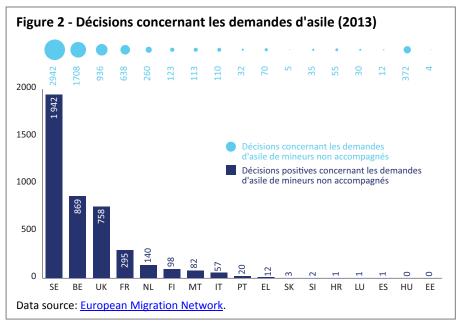
Chaque année, des milliers d'enfants originaires de pays tiers ou apatrides arrivent seuls sur le sol européen. D'autres sont laissés seuls après leur arrivée. Leur nombre exact demeure inconnu¹. Il manque des données exhaustives et comparables à l'échelle de l'UE. Les chiffres fiables qui donnent une indication de l'ampleur du phénomène sont ceux concernant les demandes d'asile (Figure 1) dont le nombre n'a pas cessé

d'augmenter depuis 2010. Les enfants demandeurs d'asile sont essentiellement des garçons âgés de 16 à 17 ans. Certains États membres communiquent par ailleurs des statistiques concernant les décisions sur les demandes d'asile (Figure 2).

Dans la mesure où tous ne sont demandeurs pas d'asile, le nombre des mineurs non accompagnés vraisemblablement bien plus élevé. Certains États membres fournissent des chiffres sur les mineurs dans cette situation (Figure 3). Eurostat collecte des données sur

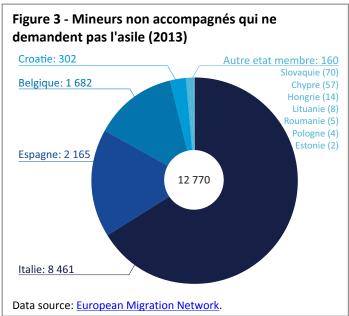


délivrance des premiers permis de résidence à des mineurs non accompagnés aui ne demandent pas l'asile ou qui n'ont pas obtenu de permis de résidence en tant que victimes de la traite des êtres humains (Figure 4). Enfin, pour certains États membres, des statistiques existent sur le nombre de retours, volontaires ou forcés, de mineurs non accompagnés².



Motifs divers d'un groupe vulnérable

Les mineurs arrivent dans l'UE pour des raisons variées - qui peuvent être interdépendantes en quête protection, d'une vie meilleure ou pour rejoindre des membres de leurs familles. Il y a également ceux qui sont victimes de la traite des êtres humains. Quels que soient les motifs pour quitter leurs pays d'origine, ces enfants sont parmi les victimes les plus vulnérables des flux migratoires. Ils peuvent se trouver dans une situation de triple vulnérabilité: d'abord, en tant qu'enfants; ensuite en tant que migrants ou demandeurs d'asile; enfin, pour certains, en tant que migrants irréguliers. Ceux qui ne sont pas connus et



Normes internationales

Ratifiée par tous les États membres de l'UE, la <u>Convention sur les droits de l'enfant</u> énonce les droits fondamentaux des enfants. Elle dispose dans son article 3 que le respect du principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant" doit prévaloir dans tous les actes relatifs aux enfants. Dans son <u>Observation générale n° 6 (2005)</u>, le Comité des droits de l'enfant souligne que la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est pas limitée aux enfants de l'État partie et doit être accessible à tous les enfants et que l'État partie doit fournir protection et assistance aux enfants non accompagnés se trouvant sur son territoire. Les enfants doivent être traités en tant que tels, indifféremment de leur nationalité ou leur statut migratoire, affirme le Comité.

La <u>Convention européenne des droits de l'homme</u> ne mentionne pas expressément les mineurs non accompagnés, mais le traitement qui leur est réservé peut être mis à l'examen au travers diverses dispositions telles que l'article 5 sur le droit à la liberté et à la sécurité et l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale. Selon la <u>jurisprudence</u> de la Cour européenne des droits de l'homme, les États doivent apporter une assistance aux mineurs non accompagnés et ne pas les laisser seuls à leur sortie de détention.

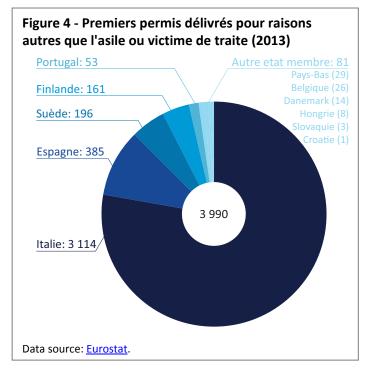
pris en charge par les autorités sont particulièrement exposés à la violence, à la traite et à l'exploitation³.

Couverture géographique

Les statistiques concernant les demandes d'asile démontrent que certains États membres sont beaucoup plus que d'autres confrontés au phénomène des mineurs non accompagnés (Figure 5). Bien que ces enfants soient originaires d'un large éventail de pays, les principaux pays d'origine sont l'Afghanistan, l'Érythrée et la Syrie (Figure 6).

Migrants ou enfants d'abord?

D'un point de vue légal, la question des mineurs non accompagnés paraît complexe car elle se trouve à la croisée de deux dispositifs souvent



contradictoires : la législation afférente à la protection de l'enfance, et celle concernant l'immigration. Ceci constitue un défi pour les autorités nationales et pour l'UE, qui, en vertu des normes internationales et de l'Union, ont pour devoir de protéger ces enfants.

Que fait l'UE?

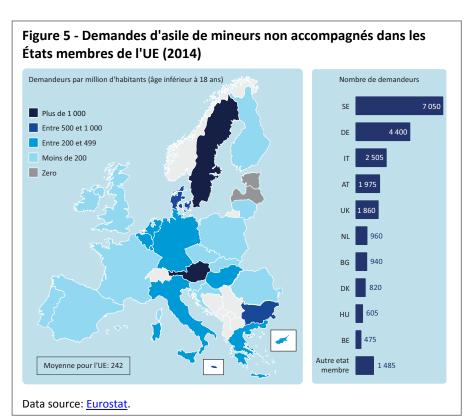
En vertu de l'article 3 du <u>Traité sur l'UE</u> (TUE), l'Union doit promouvoir la protection des droits de l'enfant. Par ailleurs, la <u>Charte des droits fondamentaux</u> stipule que "les enfants ont le droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être" et que "dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par les autorités

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

Une approche commune européenne

L'UE met progressivement en place une approche commune envers les enfants non accompagnés⁴. Le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)⁵ a prévu à cet égard des mesures dans trois grands domaines:

 La prévention des migrations périlleuses et de la traite des



êtres humains - par la création, dans les pays d'origine, d'un environnement offrant aux enfants de bonnes perspectives de développement et un niveau de vie convenable ainsi que par des activités permettant l'identification précoce des enfants potentiellement victimes de la traite des êtres humains.

- La mise en place des mesures d'accueil et des garanties procédurales adaptées aux enfants qui devraient s'appliquer dès la découverte de ceux-ci jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée.
- La recherche de solutions durables (c'est-à-dire, le retour dans le pays d'origine, l'octroi d'un statut permettant au mineur de s'intégrer dans le pays d'accueil, ou sa réinstallation sur le territoire de l'UE) élaborées sur une évaluation, au cas par cas, de "l'intérêt supérieur de l'enfant".

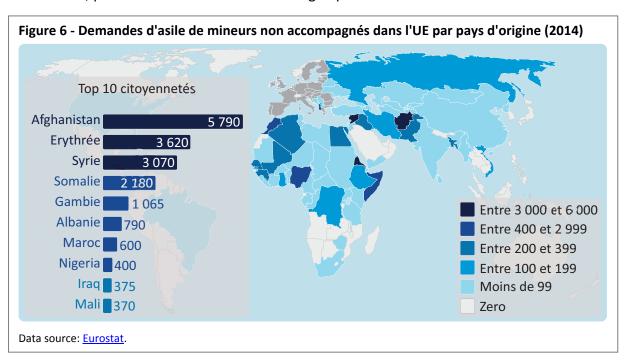
Dans son <u>rapport</u> relatif à la mise en œuvre du Plan d'action, la Commission a dressé un bilan détaillé des progrès accomplis dans chacun des domaines et formulé des recommandations pour le futur⁶. Elle a tout particulièrement souligné que l'UE et les États membres doivent intensifier leurs efforts de collaboration avec les pays tiers d'origine, de transit et de destination afin de progresser dans l'approche commune de l'UE envers ces enfants.

L'action extérieure de l'UE

Les <u>Lignes directrices de l'UE concernant</u>
<u>les droits de l'enfant</u> donnent les orientations qui représentent la base de la protection des droits de l'enfant dans la politique extérieure.

Les activités de l'Union concernent divers aspects de la problématique des enfants non accompagnés tels que la prévention, la protection de l'enfance et renforcement des capacités législatives et administratives des pays tiers. Le rapport sur la mise en place du Plan d'action identifie les mesures concrètes prises en la matière et évoque le traitement de la guestion des mineurs non accompagnés dans le cadre des dialogues sur les droits de l'homme et sur les migrations et la mobilité. Il y est souligné que la coopération avec les pays tiers ne devrait pas se limiter à la prévention, mais porter également sur d'autres sujets pertinents tels que le rétablissement des liens familiaux et le rapatriement des enfants en toute sécurité.

Par ailleurs, l'<u>Agenda européen en matière de migration</u> présenté par la Commission en mai 2015, prévoit l'élaboration d'une stratégie qui donnera suite au Plan d'action.



Enfin, le <u>Programme de l'UE en matière des droits de l'enfant</u> a mis en exergue la nécessité d'une meilleure formation des tuteurs et des pouvoirs publics responsables des mineurs non accompagnés. Des réalisations dans ce domaine ont été accomplies notamment dans le cadre du Forum européen sur les droits de l'enfant et par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA)⁷.

Principaux instruments financiers de l'UE

Le financement représente un aspect important du développement de l'approche commune de l'UE envers les mineurs non accompagnés⁸. Le principal outil dans ce domaine est le <u>Fonds</u> <u>"Asile, migration et intégration"</u> (2014-2020). Par ailleurs, le <u>Programme "Droits, égalité et citoyenneté"</u> (2014-2020) assure le soutien des projets en matière de la lutte contre la violence envers les enfants. Enfin, à travers ses <u>instruments pour l'action extérieure</u>, l'Union finance, dans les pays tiers, diverses initiatives liées à la problématique des mineurs non accompagnés.

Cadre législatif afférent

L'UE a mis en place divers <u>instruments</u> relatifs à la protection de l'enfance, couvrant un large éventail de domaines. En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, leur protection dans le droit de l'UE a été considérablement renforcée au cours des dernières années. Plusieurs outils juridiques contiennent des dispositions normatives visant spécifiquement cette catégorie d'enfants migrants. Voici un aperçu des principaux éléments du dispositif législatif.

En matière d'asile

- La <u>Directive sur les procédures d'asile</u> ayant pour but de rendre ces procédures plus rapides et plus efficaces prête une attention accrue aux garanties accordées aux mineurs non accompagnés concernant la représentation légale, la conduite d'entretiens personnels avec eux et la procédure de détermination de l'âge lorsqu'un doute existe à cet égard (article 25).
- La <u>Directive relative aux conditions d'accueil des personnes demandant la protection internationale</u> restreint le placement en rétention des mineurs non accompagnés, celui-ci étant qualifié de "mesure de dernier ressort" (<u>article 11</u>). Elle établit des règles pour l'accueil et le traitement de ces enfants (<u>article 24</u>).
- La <u>Directive "Qualification"</u>, qui précise les motifs pour lesquels une protection internationale peut être octroyée, vise à assurer une meilleure prise en compte de "l'intérêt supérieur de l'enfant" dans le traitement des demandes d'asile. Elle se réfère aux droits des mineurs non accompagnés ayant obtenu une protection internationale tels que la représentation légale, la recherche des membres de la famille et le placement dans des lieux appropriés (<u>article 31</u>).
- La <u>Directive sur l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées</u> prévoit également des normes relatives aux mineurs non accompagnés (<u>article 13</u> et <u>article 16</u>).
- Le <u>Règlement de Dublin III</u> dispose que l'État membre responsable de la demande d'asile est celui dans lequel un membre de la famille ou les frères ou sœurs du mineur se trouvent légalement. En l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches, l'État membre responsable est celui dans lequel le mineur a introduit sa demande, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur (<u>article 8</u>). Une attention particulière est accordée aux garanties en faveur des mineurs (article 6).

La Cour de justice de l'UE a été appelée à déterminer l'État membre responsable dans le cas d'un mineur non accompagné ayant demandé l'asile dans différents États membres. Dans son arrêt du 6 juin 2013, la Cour a estimé que, en l'absence d'un membre de la famille se trouvant légalement sur le territoire de l'UE, l'État membre responsable de l'examen de la demande est celui où le mineur se trouve, après y avoir déposé une demande. Suite à cet arrêt, la Commission a présenté une proposition pour modifier l'article 8, paragraphe 4, du Règlement de Dublin III. La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a adopté un rapport portant sur cette modification (voir infra).

Dans d'autres domaines

- La <u>Directive sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains</u> porte des précisions sur la manière dont les enfants non accompagnés, victimes de ce crime, doivent obtenir assistance et protection (<u>article 16</u>)⁹.
- La <u>Directive relative à la lutte contre les abus et l'exploitation sexuelle des enfants</u> (<u>article 20</u>) et la <u>Directive sur les victimes de la criminalité</u> (<u>article 24</u>) exigent la désignation d'un représentant spécial, dans le cadre des enquêtes et des procédures pénales, lorsque la victime est un enfant non accompagné.
- La <u>Directive relative au regroupement familial</u> contient des dispositions spécifiques pour les mineurs non accompagnés qui sont reconnus comme réfugiés (<u>article 10</u>).
- La <u>Directive "Retour"</u> ne prévoit pas d'interdiction absolue de l'éloignement des mineurs non accompagnés, mais stipule que la décision d'y procéder doit être pesée en tenant dûment compte de "l'intérêt supérieur de l'enfant" (<u>article 10</u>)¹⁰.

Le Parlement européen

Le Parlement accorde une attention particulière à la situation des mineurs non accompagnés. En 2009, les députés ont <u>souligné</u> que cette question devait être traitée d'urgence et que ces enfants migrants doivent être considérés comme des enfants en tout premier lieu. Ils ont réitéré cette position dans la <u>Résolution du 12 septembre 2013</u>

en souilgnant que la protection des enfants, et non les politiques de l'immigration, doit être le principe moteur des États membres et de l'UE. Cette résolution fait état de plusieurs préoccupations telles que la vulnérabilité particulière des jeunes filles non accompagnées dans le processus migratoire, "le caractère inadapté et invasif des techniques médicales utilisées pour la détermination de l'âge dans certains États membres"11 et la nécessité de financements adéquats pour les programmes destinés aux mineurs non accompagnés. En outre, le Parlement insiste sur le fait que les États membres ne devraient jamais placer un mineur en détention. Il a demandé à la Commission d'adopter des lignes stratégiques à l'usage des États membres portant sur chaque étape du processus migratoire, depuis l'arrivée du mineur sur le territoire de l'UE jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée.

Par ailleurs, le 6 mai 2015, la commission LIBE a <u>approuvé</u> le projet de rapport portant sur la modification du Règlement de Dublin en ce qui

Disparités entre États membres

Au sein de l'UE, il existe des divergences entre les politiques et les pratiques nationales à l'égard des mineurs non accompagnés. L'approche vis-à-vis des différents aspects liés à l'arrivée des mineurs (tels que l'accès au territoire, la méthode de l'estimation de l'âge et la représentation légale), à leur séjour dans les pays d'accueil (ex. l'octroi d'un droit de résidence, les structures d'accueil, le règlement de la situation administrative des mineurs atteignant la majorité, etc.) et, le cas échéant, au retour dans les pays d'origine (y compris la question de la détention des mineurs en attente d'éloignement) peut varier d'un État membre à l'autre. En mai 2015, le Réseau européen des migrations a publié une étude qui permet de comparer les contextes nationaux et d'identifier les meilleures pratiques.

concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile d'un mineur non accompagné (rapporteure Cécilia Wikström, ALDE, Suède). Les demandes d'asile devraient être traitées dans l'État membre où se trouve l'enfant, même si ce n'est pas le pays dans lequel il a fait la première demande, ce qui éviterait les déplacements inutiles et permettrait l'accès rapide à la procédure d'asile, affirme la commission.

Les parties intéressées

À l'heure actuelle, des organisations telles que <u>Human Rights Watch</u>, le <u>Réseau européen des médiateurs pour enfants</u>, <u>Save the children</u> et <u>Terre des hommes</u> tirent la sonnette d'alarme sur la situation des enfants non accompagnés dans le contexte de la crise migratoire en Méditerranée, et appellent l'UE et les États membres à une action résolue.

Le Réseau européen des migrations indique l'existence de lacunes dans la législation de l'UE concernant les conditions d'entrée des mineurs non accompagnés et exprime sa préoccupation pour les mineurs non demandeurs d'asile qui ne reçoivent pas le même niveau de protection que celui dont bénéficient les enfants demandant une protection internationale¹².

Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) souligne que les pays européens ont réalisé des

Le Conseil de l'Europe a introduit le concept de "projets de vie" en faveur des enfants non accompagnés. Il s'agit d'un plan personnalisé et global, négocié entre le mineur et les autorités du pays d'accueil, qui vise à définir les perspectives d'avenir de l'enfant en veillant à ce que son intérêt supérieur soit respecté. Les projets de vie peuvent être menés dans le pays d'accueil, dans le pays d'origine ou dans les deux pays.

efforts pour accroitre les possibilités de retour dans leurs pays d'origine des enfants étrangers non accompagnés, tentant d'installer sur place des centres de réception institutionnels pour les enfants qui ne peuvent pas retourner dans leurs familles. Toutefois, l'UNICEF considère que les politiques actuelles n'offrent pas de garanties quant à l'organisation de cet accueil, et il demande une politique de retour qui soit respectueuse des droits de l'enfant¹³.

Pour approfondir

<u>Unaccompanied minors</u> - site du Réseau européen des migrations donnant l'accès aux rapports nationaux et aux annexes qui accompagnent l'étude "<u>Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway</u>", May 2015, 48 p.

<u>Identification, reception and protection of unaccompanied children,</u> Connect project report, 2014, 104 p.

<u>Guardianship</u> for children deprived of parental care: A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking, European Union Agency for Fundamental Rights, 2014, 115 p.

Reception and living in families: Overview of family based reception for unaccompanied minors in the EU Member States, Nidos, SALAR, CHTB, February 2015, 134 p.

Notes

- ¹ Le Conseil de l'Europe <u>estimait,</u> en 2011, que l'Europe pourrait abriter jusqu'à 100 000 enfants non accompagnés.
- Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway: Annexes to the Synthesis Report, European Migration Network, EC, May 2015, pp. 26-28. Voir également: Children's rights in return policy and practice in Europe, UNICEF, January 2015, pp. 45-47.
- Pour la typologie des menaces qui pèsent sur les mineurs non accompagnés, voir: <u>Unaccompanied minors in the migration process</u>, FRONTEX, December 2010, pp. 21-23.
- ⁴ En 1997, le Conseil de l'UE a <u>défini</u> des lignes directrices pour le traitement à réserver à ces enfants, notamment en ce qui concerne l'accès au territoire des États membres, les conditions de séjour et de renvoi ainsi que la procédure applicable dans le cas des mineurs demandeurs d'asile. Le <u>Programme de Stockholm</u> a fait des mineurs non accompagnés une question politique prioritaire, et identifié un nombre de domaines cibles tels que l'échange de bonnes pratiques et d'informations entre les États membres, la coopération avec les pays d'origine, l'évaluation de l'âge et l'identification et la recherche des familles.
- Dans ses <u>Conclusions</u> du juin 2010 sur les mineurs non accompagnés, le Conseil a salué ce plan d'action et invité la Commission à examiner si la législation de l'UE offre à ces enfants une protection suffisante de façon à ce que les normes concernant l'accueil et les garanties procédurales s'appliquent à tous les mineurs, qu'ils soient demandeurs d'asile, victimes de la traite ou migrants clandestins. Il a en outre invité les États membres à contrôler la qualité de la prise en charge de ces mineurs afin de s'assurer que le principe de "l'intérêt supérieur de l'enfant" soit réellement respecté.
- Voir également: Commission staff working document on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors, SWD (2012) 281 final.
- ⁷ <u>EU agenda of the rights of the child: state of play of implementation of the 11 actions"</u>, p. 2 (point 6).
- ⁸ Pour un aperçu des projets financés par l'UE dans ce domaine, voir: <u>Commission staff working document on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors</u>, Op. cit.
- Concernant la sécurisation administrative des victimes de la traite, la <u>Directive 2004/81/CE</u>, sur l'octroi de titres de séjour aux victimes ressortissants de pays tiers qui coopèrent à la lutte contre la traite, comprend également des dispositions relatives aux enfants non accompagnés (article 10).
- Les mineurs non accompagnés sont également couverts par le champ d'application des <u>accords de réadmission</u> conclus par l'UE avec des pays tiers. Ces accords ne peuvent toutefois être appliqués qu'après une décision de retour prise en conformité avec les garanties procédurales prévue par la Directive "Retour".
- Sur les procédés médicaux utilisés pour la détermination de l'âge voir: <u>Age determination of unaccompanied asylum seeking minors un the EU: A health law perspective</u>, H. Abbing, European Journal of Health Law, Vol. 18, issue 1, January 2011, pp. 11-25.
- Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway, Op. cit., p. 44.
- Children's rights in return policy and practice in Europe, UNICEF, January 2015. Voir également: The rise and fall of the ERPUM pilot: tracing the European policy drive to deport unaccompanied minors, M. Lemberg-Pedersen, Refugee Studies Centre, March 2015.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photo: © david19771 / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

http://www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

http://www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

http://epthinktank.eu (blog)