



Doc. 14142

26 septembre 2016

Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Manlio DI STEFANO, Italie, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

Résumé

Cette année, 30 000 mineurs ont demandé l'asile pendant le seul mois de juin et en 2015, près de 90 000 mineurs non accompagnés ont demandé l'asile dans l'Union européenne. La crise des migrants et des réfugiés qui frappe actuellement l'Europe a exacerbé les défis liés à l'accueil et à l'assistance de ces enfants en déplacement, et a engendré de nouveaux problèmes de protection, notamment en vue du grand nombre d'enfants non accompagnés portés disparus.

La gravité de la situation a fait apparaître des lacunes dans les politiques nationales concernant le traitement des enfants non accompagnés: les questions de tutelle, la façon dont les droits et les aspirations des enfants sont pris en considération, des procédures d'évaluation de l'âge adaptées aux enfants ainsi que les droits aux services sociaux et médicaux et à l'éducation et le besoin d'éviter la rétention à tout prix.

Les nombreuses normes internationales existant dans le domaine sont transposées de manière très inégale dans les législations nationales, et il est donc urgent d'harmoniser les procédures qui s'appliquent aux enfants migrants non accompagnés, depuis leur arrivée en Europe jusqu'à leur intégration ou leur retour, et de renforcer la coopération internationale à tous les niveaux.

Le présent rapport fait le bilan de la situation actuelle des enfants migrants non accompagnés et de ceux portés disparus et propose des mesures concrètes d'amélioration des procédures et de la coopération, dans le but d'aider ces enfants qui ont fui leur foyer à trouver la meilleure vie à laquelle ils aspirent.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13646](#), Renvoi 4099 du 26 janvier 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Manlio Di Stefano, rapporteur	6
1. Introduction	6
1.1. Les enfants migrants portés disparus – un «nouveau» défi	6
1.2. Les mineurs non accompagnés: un sujet de préoccupation pour l'Assemblée parlementaire	6
1.3. Elaboration du rapport	6
2. Les enfants migrants non accompagnés et portés disparus en Europe	7
2.1. Les mineurs non accompagnés en déplacement	7
2.2. Les mineurs portés disparus	7
2.3. Chiffres pour les mineurs non accompagnés	8
2.4. ... et pour les mineurs portés disparus	8
3. Cadres réglementaires internationaux	9
3.1. Le cadre des Nations Unies	9
3.2. L'Union européenne	10
3.3. Les instruments du Conseil de l'Europe et son action	11
4. La situation sur le terrain	12
4.1. L'intérêt supérieur de l'enfant	12
4.2. Évaluation de l'âge	13
4.3. Tutelle et représentation légale	13
4.4. Rétention d'enfants migrants	14
4.5. Soins de santé	14
5. Conclusions et recommandations	15

A. Projet de résolution²

1. En 2015, près de 90 000 mineurs non accompagnés ont demandé l'asile dans des pays de l'Union européenne et rien n'indique que la tendance va s'inverser en 2016, puisque le nombre total de mineurs ayant déposé une demande d'asile au seul mois de juin 2016 s'élevait à 30 000. La crise des migrants et des réfugiés qui frappe actuellement l'Europe a exacerbé la difficulté de savoir comment traiter et assister ces enfants en déplacement, et a engendré de nouveaux problèmes lorsque l'on a pris conscience que de nombreux enfants sont portés disparus à différentes étapes de leur voyage, en particulier directement après leur arrivée dans des centres d'accueil.
2. De nouveaux défis en matière de protection de l'enfance sont apparus pendant les récentes phases de la crise, surtout dans le contexte de la fermeture totale ou partielle des routes en Europe, suivie des premiers effets de l'Accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie du 18 mars 2016. Le grand public au niveau international a été sensibilisé à un problème majeur lorsqu'Europol, l'agence de police de l'Union européenne, a annoncé en janvier 2016 que 10 000 mineurs migrants étaient portés disparus en Europe. Tout porte à croire que les chiffres réels étaient bien plus élevés; en mai cette année l'Allemagne comptait à elle seule environ 9 000 enfants portés disparus, selon la police criminelle fédérale allemande.
3. L'Assemblée parlementaire a exprimé sa préoccupation concernant la situation des mineurs migrants non accompagnés en Europe à plusieurs occasions et a soumis des propositions de solutions, en particulier dans sa [Recommandation 1969 \(2011\)](#) et sa [Résolution 1810 \(2011\)](#) sur les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, qui propose une série de 15 principes communs pour veiller sur les enfants migrants non accompagnés, en insistant sur la nécessité de traiter les enfants non accompagnés avant tout comme des enfants et non comme des migrants.
4. Des questions liées, telles que la détermination de l'âge des enfants et la fin du placement en rétention d'enfants migrants ont été examinées dans la [Résolution 1996 \(2014\)](#) «Enfants migrants: quels droits à 18 ans?» et dans la [Recommandation 2056 \(2014\)](#) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants. Ces textes ont servi de base au lancement de la Campagne parlementaire en cours visant à mettre fin à la rétention d'enfants migrants.
5. L'Assemblée rappelle que le principe général de respect des droits des enfants migrants suppose avant tout de leur offrir une protection spéciale en tant qu'enfants, y compris une assistance sociale et des soins de santé garantissant leur intégrité et leur développement physiques et psychologiques, des informations suffisantes et adaptées à leur âge, une éducation et une plus grande autonomie. Il ressort clairement de l'examen de la situation dans les Etats membres que ces conditions sont loin d'être systématiquement offertes aux mineurs migrants non accompagnés.
6. L'Assemblée rappelle la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, en particulier l'article 3 sur l'intérêt supérieur de l'enfant, les articles 19 et 20 sur une protection et une aide spéciales de l'Etat pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés, l'article 22 sur les droits des enfants cherchant à obtenir le statut de réfugié et l'Observation générale no 6 (2005) sur le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 19 septembre 2016, ainsi que la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201).
7. L'Assemblée réitère les principes exposés dans les Principes de la Commission européenne sur les systèmes intégrés de protection de l'enfance, le Plan en sept points du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) pour les enfants réfugiés et migrants, les Principes directeurs du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant et d'autres lignes directrices élaborées pour servir de modèles pour le traitement des mineurs migrants non accompagnés,

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 22 septembre 2016.

8. L'Assemblée exhorte les Etats membres à travailler aux niveaux national et régional et au moyen de la coopération internationale pour améliorer la protection des mineurs migrants non accompagnés et éviter qu'ils ne disparaissent, et notamment:

8.1. dans le contexte de la coopération internationale, y compris avec les pays d'origine:

8.1.1. à assurer la coopération des polices nationales afin de constituer des bases de données qui soient fiables, complètes et régulièrement mises à jour sur les enfants non accompagnés portés disparus, à associer Europol aux enquêtes contre les groupes criminels qui pourraient nuire aux enfants et les exploiter, et à participer pleinement aux efforts pour retrouver les enfants manquants et soutenir le développement du Système d'information Schengen (SIS).

8.1.2. à assurer la protection des enfants contre la traite et les activités criminelles auxquelles ils sont particulièrement vulnérables et à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit dans ce domaine;

8.1.3. à harmoniser les réglementations en matière de désignation de tuteurs et de représentants légaux et à établir une définition commune de leur mission et de leur rôle;

8.1.4. à maintenir le droit au regroupement familial dans le cas de mineurs migrants séparés, conformément au droit de tout enfant de vivre avec ses parents au titre de l'article 22 de la Convention relative aux droits de l'enfant;

8.2. dans le contexte des politiques et les actions nationales et régionales

8.2.1. à faire en sorte que tous les enfants migrants non accompagnés soient dûment enregistrés en arrivant en Europe, et que ces données soient échangées entre les différentes autorités impliquées dans l'accueil et l'accompagnement de ces derniers;

8.2.2. à faire en sorte que les mineurs migrants non accompagnés soient traités avant toute chose comme des enfants dès leur arrivée en Europe, et qu'ils bénéficient d'un logement adapté à leurs besoins, d'un accès à des soins de santé et de conditions sanitaires qui atténuent leur détresse physique et psychologique;

8.2.3. à fournir aux enfants, dès leur arrivée, des informations adaptées et des services d'interprètes formés pour éviter la confusion et les malentendus dès le départ, qui, lorsqu'ils viennent s'ajouter aux conditions d'accueil déplorables, sont un facteur qui pousse les enfants à prendre la décision de fuir les centres d'accueil;

8.2.4. lorsque l'âge de l'enfant ne peut pas être établi par des documents d'identité et seulement en cas de doute quant au statut de mineur de la personne, à procéder à une évaluation de l'âge précoce et non intrusive, dans le plein respect de la dignité et de l'intégrité des enfants;

8.2.5. à améliorer ou à introduire des procédures accélérées de demande d'asile pour les mineurs non accompagnés, y compris la désignation en temps utile de tuteurs et de représentants légaux suffisamment formés qui peuvent aider les enfants et qui se voient confier un petit nombre d'enfants migrants;

8.2.6. à veiller à ce que les enfants aient accès à l'éducation dès leur enregistrement et pendant toutes les périodes d'attente, puis à faciliter leur entrée dans le système d'enseignement ordinaire une fois la procédure de demande d'asile ou autre procédure de régularisation est enclenchée;

8.2.7. à allouer des fonds suffisants aux structures mises en place pour veiller sur les mineurs migrants non accompagnés et les protéger, en particulier les associations et autres organismes de la société civile, mais aussi à faire en sorte que la législation et les réglementations nationales soient adaptées pour mettre en place des procédures administratives spécifiques aux enfants migrants non accompagnés;

8.2.8. en ce qui concerne les enfants migrants portés disparus, à veiller à ce que les responsabilités soient transférées sans entraves au cours des différentes étapes de la procédure, depuis l'accueil jusqu'à l'intégration des mineurs migrants, afin de limiter le risque de fuite de mineurs non accompagnés des centres d'accueil en se «glissant entre les mailles» des réseaux de protection;

8.2.9. à définir et à appliquer des solutions durables pour les enfants non accompagnés, reposant sur une évaluation approfondie de l'intérêt supérieur de l'enfant, sur ses droits à la sécurité, à la protection et au développement et sur la définition d'un projet de vie avec chaque enfant, ainsi qu'à établir des procédures de contrôle du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas de retour des enfants;

8.2.10. dans tous les cas, à assurer que les mineurs migrants non accompagnés ou isolés ne se voient jamais refuser l'entrée dans un pays, en conformité avec les obligations de non-refoulement qui découlent de la législation internationale relative aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au droit des réfugiés.

9. L'Assemblée invite également l'Union européenne à continuer de tenir compte du besoin de protection spéciale des mineurs migrants non accompagnés lors de la révision du règlement Dublin III, notamment en introduisant une disposition sur la possibilité pour les mineurs non accompagnés de déposer une demande d'asile dans le pays où ils se trouvent, afin d'éviter d'ajouter des transferts inutiles à leur voyage déjà traumatisant.

B. Exposé des motifs, par M. Manlio Di Stefano, rapporteur

1. Introduction

1.1. Les enfants migrants portés disparus – un «nouveau» défi

1. De nouveaux défis en matière de protection de l'enfance sont apparus pendant les récentes phases de la crise des migrants et des réfugiés, surtout dans le contexte de la fermeture totale ou partielle des routes en Europe, suivie des premiers effets de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie (accord UE–Turquie) le 18 mars 2016. Le grand public au niveau international a été sensibilisé à un problème majeur lorsqu'Europol, l'agence de police de l'Union européenne, a annoncé en janvier 2016 que 10 000 mineurs migrants étaient portés disparus en Europe. Tout porte à croire que les chiffres réels étaient bien plus élevés puisque, à titre d'exemple, la police criminelle fédérale allemande avait déjà annoncé au cours du même mois qu'en Allemagne le nombre d'enfants non accompagnés considérés comme disparus était estimé à 4 749, dont 431 enfants âgés de moins de 13 ans et 4 287 entre 14 et 17 ans. En mai 2016, selon la même source, l'Allemagne comptait à elle seule 9 000 enfants portés disparus.

2. C'est sur ce fond de révélations inquiétantes que j'ai été nommé rapporteur en avril 2016 pour remplacer M. René Rouquet qui avait quitté la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées; j'ai choisi d'intégrer au rapport une analyse des facteurs menant à la disparition d'enfants non accompagnés après qu'ils ont été identifiés et enregistrés, afin de recommander des mesures préventives et des solutions.

1.2. Les mineurs non accompagnés: un sujet de préoccupation pour l'Assemblée parlementaire

3. L'Assemblée parlementaire a rendu compte plusieurs fois de la question des mineurs non accompagnés, depuis sa [Recommandation 1596 \(2003\)](#) sur la situation des jeunes migrants en Europe. Un rapport complet de 2011 (voir [Doc. 12539](#)) propose une série de 15 principes communs pour traiter les cas d'enfants migrants non accompagnés, en mettant un accent particulier sur la nécessité de les traiter comme des enfants avant tout, et non comme des migrants, ce qui implique une protection, une tutelle et une assistance spéciales en vue d'élaborer un «projet de vie» pour les enfants concernés.

4. Dans la [Recommandation 2056 \(2014\)](#) sur les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants, l'Assemblée demande au Comité des ministres «de lancer une étude destinée à collecter des données qualitatives et quantitatives sur le placement en rétention d'enfants migrants et l'application de solutions non privatives de liberté au sein de la collectivité au lieu du placement en rétention des enfants et de leur famille, et de promouvoir le partage de ces pratiques dans toute l'Europe» et «d'établir des lignes directrices adaptées aux enfants migrants, pour l'application de procédures d'évaluation de l'âge».

5. La [Résolution 1996 \(2014\)](#) «Enfants migrants: quels droits à 18 ans?» contient des recommandations utiles d'un point de vue social et humanitaire qui sont encore plus pertinentes quand elles s'appliquent aux enfants non accompagnés qui ne jouissent pas de la présence et du soutien de leurs parents. Elles consistent notamment à privilégier le bénéfice du doute au moment de la détermination de l'âge du jeune migrant et à veiller à ce que cette opération soit effectuée avec son consentement éclairé, à respecter le regroupement familial comme une partie intégrante du projet de vie et à sensibiliser la société civile, en tant qu'intermédiaire entre l'administration publique, les autorités et les jeunes migrants.

1.3. Elaboration du rapport

6. La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a tenu une audition conjointe avec la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable sur le thème «Les enfants migrants non accompagnés portés disparus» en avril 2016, avec la participation d'experts du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de l'organisation non gouvernementale (ONG) Missing Children Europe. Cette audition a fourni une bonne vue d'ensemble des principaux enjeux ainsi que des éléments de réflexion en vue d'une éventuelle action coordonnée pour empêcher ces disparitions à grande échelle.

7. J'ai également participé à la conférence de lancement de la troisième Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021), tenue les 5 et 6 avril à Sofia, et à la visite organisée par la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée (30-31 mai 2016) dans des centres d'hébergement en Grèce, ce qui m'a permis de me confronter à la réalité sur le terrain en ce qui concerne l'accueil des enfants. Un échange de vues tenu avec Europol le 22 septembre 2016 a permis de clarifier certains des procédés et procédures

engagés lors du traitement de cas de mineurs non accompagnés, ainsi que le besoin de mettre en place davantage d'actions coordonnées contre les groupes criminels qui pourraient nuire aux enfants non accompagnés et les exploiter.

8. Dans le cadre de mon activité parlementaire en Italie, j'ai également visité plusieurs centres d'identification de migrants sans papiers demandeurs d'asile (CARA) ainsi que des «centres d'identification et d'expulsion» de migrants irréguliers (CIE) dans les régions du Lazio (Castelnuovo di Porto, Ponte Galeria), de Lombardie (Tavernola) et de Friuli Venezia Giulia (Gradisca) et en Sicile (Caltanissetta, Pantelleria), dans lesquels j'ai été le témoin direct des problèmes liés à l'accueil et au traitement des mineurs non accompagnés.

2. Les enfants migrants non accompagnés et portés disparus en Europe

2.1. Les mineurs non accompagnés en déplacement

9. L'on entend par mineur non accompagné un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride âgé de moins de 18 ans qui entre sur le territoire d'un Etat membre sans être accompagné d'un responsable adulte, ou un mineur qui est laissé intentionnellement seul après son entrée sur le territoire d'un Etat membre. Ils n'en demeurent pas moins des enfants et, bien que certains décident d'eux-mêmes de migrer, d'autres sont envoyés par des parents qui estiment que la séparation est la meilleure solution, sont séparés accidentellement, souvent dans des circonstances tragiques, ou encore peuvent être victimes de la traite des êtres humains.

10. Les raisons qui poussent des enfants seuls à partir de chez eux ne sont pas toujours claires, étant donné que les mineurs peuvent hésiter à révéler les véritables raisons par crainte de conséquences, du fait d'une certaine conception de la loyauté envers leur famille ou d'un traumatisme important, mais les motivations principales sont liées à la sécurité (en particulier dans les zones de conflit où l'enrôlement d'enfants soldats représente un risque supplémentaire) et aux difficultés économiques et sociales (y compris l'absence d'accès à l'éducation). Les risques de violence fondée sur le genre rendent la situation particulièrement difficile pour les filles – mariages forcés, violence domestique, prostitution –, des phénomènes qui s'étendent souvent à l'ensemble du processus de migration.

2.2. Les mineurs portés disparus

11. Selon Save the Children³, «depuis l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie, des enfants, et plus particulièrement des enfants non accompagnés, sont retenus dans des conditions inhumaines pendant des périodes prolongées. Ces enfants fuient les bombes, les balles et la torture dans des zones de guerre comme la Syrie, uniquement pour se retrouver bloqués et vivre dans des conditions atroces qui ne leur offrent pas la protection, les informations et les services appropriés dont ils ont tant besoin». Selon Missing Children Europe, «Une fois en Europe, certains enfants disparaissent des centres d'accueil avec un plan bien précis en tête, souvent lié au souhait de rejoindre des membres de leur famille dans d'autres Etats membres. De nombreux enfants fuient par crainte de se retrouver dans la situation à laquelle ils avaient tenté d'échapper, ou pour éviter un transfert «Dublin» non souhaité. D'autres sont victimes de trafiquants et finissent par être exploités à des fins de prostitution, de travail forcé ou de mendicité»⁴.

12. C'est dans ces circonstances que près de la moitié des enfants qui arrivent seuls s'enfuient des centres ou des foyers pour demandeurs d'asile dans les deux jours qui suivent leur arrivée, pour les raisons susmentionnées mais aussi parfois spontanément en raison du découragement et de la frustration qui les submergent face à la complexité apparente et à la durée des procédures auxquelles ils doivent faire face, ou par crainte d'être renvoyés chez eux ou dans le pays de première arrivée. Souvent, ils partent involontairement car ils sont devenus victimes de la traite ou l'étaient déjà, y compris à des fins d'exploitation sexuelle et d'exploitation par le travail, de mendicité forcée et de trafic de drogue. Au moins 15 % des

3. Overview July 2016: «Children on the move in Europe: Save the Children's response to the deepening child refugee and migrant crisis in Europe» (Vue d'ensemble juillet 2016: Les enfants migrants en Europe: la réponse de Save the Children à la crise des enfants migrants et réfugiés qui s'aggrave en Europe).

4. SUMMIT report: Best practices and key challenges on interagency cooperation to safeguard unaccompanied children from going missing (Rapport SUMMIT: Bonnes pratiques et enjeux clés de la coopération interagences pour protéger les enfants non accompagnés de la disparition).

personnes enregistrées comme victimes de la traite sont des enfants, et la traite des enfants est signalée par les Etats membres comme l'une des tendances connaissant la plus forte augmentation dans l'Union européenne⁵.

13. Un des problèmes avec le système dans lequel les mineurs migrants entrent et qui accroît le risque de fuite est que différents organes administratifs et humanitaires interviennent au cours des différentes étapes de leur déplacement, et les enfants risquent de glisser entre les mailles lorsque les responsabilités ne sont pas clairement définies, à moins qu'ils ne se voient désigner des tuteurs ou des conseillers individuels pendant toute la durée de la procédure, depuis l'accueil, la demande d'asile et les périodes d'attente, jusqu'à l'intégration (ou le retour). Si les services de migration s'occupent des enfants qui arrivent aux frontières, c'est aux assistants sociaux de prendre le relais en leur apportant une assistance et des soins. Lorsque des enfants sont portés disparus, la responsabilité est alors transférée aux forces de police nationales, lesquelles, dans de nombreux pays, ne se mettent à rechercher activement les enfants qui s'enfuient qu'après le rejet de leur demande d'asile.

2.3. Chiffres pour les mineurs non accompagnés ...⁶

14. Le nombre d'enfants non accompagnés qui se rendent en Europe est en nette augmentation. Selon les chiffres d'Eurostat⁷, 88 300 enfants non accompagnés ont demandé l'asile dans des Etats membres de l'Union européenne en 2015, ce qui représentait en décembre 2015 7 % de la totalité des demandes d'asile déposées, alors que ce chiffre s'élevait à 12 725 en 2014. 2 633 enfants non accompagnés ont demandé l'asile en mai 2016, soit 2,7 % du nombre total de demandes. 42 % des enfants non accompagnés étaient des citoyens afghans, suivis de ressortissants somaliens (8 %), syriens (7 %) et pakistanais (6 %). Cependant, tous les enfants non accompagnés ne demandent pas l'asile, si bien que les chiffres totaux sont plus élevés. En mai 2016, 40 enfants ont perdu la vie de manière tragique sur la route vers l'Europe et depuis le début de l'année 2016, ce chiffre s'élève à 137 enfants (situation au 15 juin 2016). En 2015, 91 % des mineurs non accompagnés ayant demandé l'asile étaient des garçons, mais on relève une augmentation constante du pourcentage de filles en général, y compris de filles non accompagnées.

15. En 2015, la grande majorité des mineurs non accompagnés parmi tous les demandeurs d'asile mineurs ont été enregistrés notamment en Italie (56,6 %) et en Suède (50,1 %), suivis du Royaume-Uni (38,5 %), des Pays-Bas (36,5%), du Danemark (33,7 %), de la Finlande (33,2 %) et de la Bulgarie (33,1 %). En 2015, le plus grand nombre de demandeurs d'asile considérés comme des enfants non accompagnés a été enregistré en Suède (35 000, ou 40 % de tous ceux enregistrés dans des Etats membres de l'Union européenne), suivie de l'Allemagne (14 400 ou 16 %), de la Hongrie (8 800 ou 10 %) et de l'Autriche (8 300 ou 9 %). Ces quatre Etats rassemblaient les trois-quarts de tous les demandeurs d'asile considérés comme des mineurs non accompagnés enregistrés dans l'Union européenne en 2015⁸. Les derniers chiffres transmis par le HCR concernant l'Italie font état de l'arrivée en Italie par la mer entre le 1er janvier et le 5 septembre 2016 de 16 611 enfants non-accompagnés demandeurs d'asile, comparés à 12 360 pour toute l'année 2015 (et 13 026 en 2014).⁹

16. Le nombre de mineurs non accompagnés arrivant aux frontières de l'Europe qui sont relocalisés reste lamentablement bas, comme c'est le cas pour les migrants adultes: selon le rapport de la Commission européenne de juin 2016, par exemple au 15 juin, 23 enfants non accompagnés avaient été relocalisés depuis la Grèce: 20 en Finlande, un aux Pays-Bas et deux au Luxembourg¹⁰.

2.4. ... et pour les mineurs portés disparus

17. Il est difficile de déterminer avec exactitude le nombre d'enfants non accompagnés qui sont portés disparus. Du fait de la saturation des systèmes d'enregistrement, l'Europe n'a pas une idée précise du nombre d'enfants entrant, et le suivi de leurs déplacements n'est pas assez efficace. Les cas de double

5. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2016), 19 mai 2016.

6. La plupart des chiffres cités dans ce chapitre concernent des Etats membres de l'Union européenne, étant donné que les principales sources de la collecte de données centralisée concernent les 28 Etats membres de l'Union européenne.

7. Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), EASO: dernières tendances en matière d'asile, mise à jour de mai 2016: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Latest%20Asylum%20Trends%20May.pdf>.

8. Communiqué de presse 87/2016 d'Eurostat, 2 mai 2016.

9. Données fournies au HCR par le ministère de l'Intérieur.

10. Agenda européen en matière de migration. Quatrième rapport sur la relocalisation et la réinstallation de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil (période concernée: 13 mai-14 juin 2016).

enregistrement, par exemple, sont fréquents lorsque les mineurs traversent les frontières; ils «réapparaissent» ensuite sur les registres officiels d'un autre pays. Les 10 000 enfants signalés disparus par Europol auraient disparu très peu de temps après avoir été enregistrés, si bien que le nombre total est beaucoup plus élevé puisque de nombreux enfants disparaissent avant d'avoir été enregistrés, tandis que d'autres disparaissent pendant des périodes d'attente prolongées ou lorsque leurs demandes d'asile sont refusées. A leur arrivée en Allemagne, par exemple, les mineurs doivent être enregistrés et soumis à une prise d'empreintes digitales auprès de l'autorité pour les étrangers – les enfants qui s'enfuient pendant l'attente du rendez-vous, qui peut être de plusieurs jours voire de semaines, ne sont même pas enregistrés.

18. Des grandes tendances ont cependant été dégagées: environ 25 % des cas de disparition d'enfants non accompagnés demandeurs d'asile se produisent au cours des premières 48 heures après leur arrivée et chaque année près de la moitié des enfants non accompagnés sont portés disparus par les centres d'accueil.

19. En février 2016, en Hongrie, il était estimé qu'entre 90 et 95 % des enfants étaient portés disparus, après avoir passé un à trois jours dans des centres d'accueil (ce chiffre s'explique néanmoins en partie par le fait que la plupart des demandeurs d'asile qui arrivent en Hongrie ne restent pas dans le pays). En Slovénie, près de 80 % des enfants ont disparu. En Suède, ce sont entre 7 et 10 enfants qui sont portés disparus chaque semaine et plus de 800 enfants ont disparu au cours des cinq dernières années. En 2015, la ville côtière de Trelleborg a indiqué que sur les 1 900 enfants non accompagnés qui étaient arrivés en septembre, 1 000 avaient disparu¹¹. En Italie, selon l'ONG OXFAM¹², au 31 juillet 2016 13 705 mineurs non accompagnés sont arrivés depuis le début de l'année (dont 4 800 en Sicile), plus du double par rapport à 2015. Le ministère de l'Intérieur a indiqué qu'en 2014, sur les 14 243 enfants enregistrés après être arrivés par bateau, 3 707 enfants non accompagnés avaient disparu des centres d'accueil. Selon le ministère des Affaires sociales, en 2015, 62 % de tous les enfants non accompagnés arrivés entre janvier et mai avaient été portés disparus, et pour le premier semestre de 2016 le nombre de mineurs portés disparus était de 5 222 (dont 23.2 % des ressortissants égyptiens, 23.1 % somaliens et 21.1 % érythréens).

20. Les chiffres, bien que sous-estimés, servent à montrer qu'il s'agit d'un problème réel, répandu et persistant et que les enfants non accompagnés sont souvent aussi déterminés que les adultes à trouver une vie meilleure et à fuir les situations qui les mettent en péril, dans leur pays d'origine ou pendant leur voyage. Ils révèlent également que, bien souvent, le problème résulte précisément des systèmes conçus pour veiller sur ces mineurs (manque d'informations appropriées, procédures de longue durée, refus – ou peur du refus – du statut de réfugié) et enfin que les enfants sont parmi les plus vulnérables aux trafiquants et autres criminels.

3. Cadres réglementaires internationaux

21. Les Nations Unies (Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, article 3 sur l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale et en particulier article 20 sur les enfants qui sont temporairement ou définitivement privés de leur milieu familial), l'Union européenne (Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et le Conseil de l'Europe disposent d'acquis considérables dans le domaine de la protection de mineurs non accompagnés, dont les principaux éléments sont décrits ci-dessous.

22. Le problème spécifique des mineurs migrants portés disparus s'avère relativement récent et n'a été abordé qu'indirectement dans le droit international par des dispositions visant à prévenir la traite, la prostitution et d'autres crimes et à en protéger les enfants, ou concernant un sous-groupe d'enfants venant à disparaître de leur famille dans un contexte sédentaire qui n'est pas lié à la migration (fugue, enlèvement, kidnapping). La Cour européenne des droits de l'homme a également établi une jurisprudence vis-à-vis des droits et de la protection des mineurs non accompagnés, en particulier concernant la mise en place d'une tutelle.

3.1. Le cadre des Nations Unies

23. L'article 22 de la Convention relative aux droits de l'enfant énonce les droits des enfants qui demandent le statut de réfugié. Les articles 19 et 20 prévoient des mesures de protection et d'aide spéciales de l'Etat pour les enfants non accompagnés et séparés et une protection contre toute forme de violence et de mauvais traitements pendant que l'enfant est sous la garde des personnes à qui il a été confié. L'observation générale

11. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Monthly data collection 3: 1-29 février 2016 – thematic focus on children, et Missing Children Europe: Missing unaccompanied migrant children: <http://missingchildreneurope.eu/Missingunaccompaniedmigrantchildren>.

12. Oxfam Media Briefing, 8 septembre 2016.

no 6 (2005) sur le «Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine» décrit comment ces droits doivent être garantis par les Etats dans le cas d'enfants non accompagnés, dont des dispositions sur la détermination de l'âge, la prévention de la privation de liberté et la réunification familiale, avec une mention particulière aux principes de non-discrimination (article 2), à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3), au droit à la vie, à la survie et au développement (article 6), au droit de l'enfant d'exprimer librement son opinion (article 12) et au respect du principe de non-refoulement.

24. D'autres articles pertinents concernent la désignation d'un tuteur ou d'un conseiller et d'un représentant légal, les dispositions en matière de prise en charge et d'hébergement (articles 18-22) et la prévention de la traite et de l'exploitation sexuelle et des autres formes d'exploitation, de la maltraitance et de la violence (articles 34, 35 et 36).

25. La Convention relative aux droits de l'enfant sert de référence et de base à la plupart des règlements, principes directeurs et politiques secondaires en Europe, surtout compte tenu de l'approche des ONG humanitaires, qui repose sur le principe qu'un enfant migrant doit être considéré avant tout comme un enfant avant d'être considéré comme un migrant. Il s'agit d'un élément déterminant dans l'amélioration et l'harmonisation de la protection des mineurs non accompagnés, étant donné que bon nombre des lacunes observées dans des centres d'accueil nationaux, des procédures de demande d'asile et des cadres d'intégration découlent de l'absence de différence de traitement entre les mineurs et les adultes, souvent due à l'insuffisance de fonds, d'infrastructures et de ressources pour mettre en place la protection spécifique requise.

26. La «Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile» et les «Principes directeurs relatifs à la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant» du HCR¹³ fournissent aussi des recommandations sur la prise en charge des enfants non accompagnés. Trois des six propositions du HCR sur la stabilisation de la situation des réfugiés et des migrants en Europe, présentées à l'occasion de la réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne et la Turquie le 7 mars 2016 concernent directement la situation des enfants migrants: il s'agit de la mise en place d'une protection pour les personnes vulnérables, dont des systèmes de protection des enfants non accompagnés et séparés, la création de services spécialisés de protection de l'enfance et l'amélioration des évaluations de l'âge, la recherche de membres de la famille, la coopération entre Etats et le regroupement familial dans les pays d'asile.

3.2. L'Union européenne

27. Le règlement Dublin III, lorsqu'il énumère les responsabilités qui incombent à l'Etat membre responsable de l'examen des demandes d'asile, prévoit à l'article 8.4 que «en l'absence de membres de la famille, de frères ou sœurs ou de proches, l'Etat membre responsable est celui dans lequel le mineur non accompagné a introduit sa demande de protection internationale, à condition que ce soit dans l'intérêt supérieur du mineur».

28. La directive sur la procédure d'asile prévoit des garanties pour les enfants non accompagnés en ce qui concerne la représentation légale, la recherche de membres de la famille, et l'hébergement dans un lieu adapté. L'article 31 de la directive «Qualification» (directive 2011/95/UE) fixe les critères communs que les Etats membres sont tenus de respecter pour octroyer une protection internationale et comprend des dispositions spécifiques sur les enfants non accompagnés (droit d'être entendu, droit à un tuteur, conditions de vie).

29. La directive «Regroupement familial» prévoit l'entrée et le séjour des ascendants en ligne directe et du premier degré pour les mineurs non accompagnés reconnus comme des réfugiés, et peut autoriser l'entrée et le séjour de son tuteur ou d'un autre membre de la famille si le réfugié n'a aucun ascendant en ligne directe. La directive sur les conditions d'accueil prévoit l'obligation de procéder à une évaluation individuelle pour déterminer les besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables, avec une attention particulière aux mineurs non accompagnés, et prévoit un soutien psychologique pour les demandeurs d'asile vulnérables. Elle énonce aussi des règles sur les conditions que doivent remplir les représentants de mineurs non accompagnés et dispose que le placement en rétention de mineurs non accompagnés doit être une mesure de dernier ressort.

13. www.unhcr.org/fr/protection/children/4b151b9d37/note-hcr-politiques-procedures-appliquer-cas-enfants-accompagnes-quete.htm.

30. La directive «Retour» oblige un Etat membre, avant de prendre une décision de retour, à proposer aux mineurs non accompagnés l'assistance d'organismes compétents autres que les autorités chargées d'exécuter le retour. Avant d'éloigner du territoire d'un Etat membre un mineur non accompagné, les autorités de cet Etat doivent s'assurer qu'il sera remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans le pays de retour. En septembre 2015, la Commission européenne a mis en place un Plan d'action sur le retour pour la mise en œuvre de la directive «Retour», qui a été suivi de la publication d'un manuel sur le retour qui comprend une section spécifique sur le retour des enfants non accompagnés. Il est axé sur la garantie d'une solution durable dans le pays d'origine pour l'enfant, et aussi sur la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération principale.

31. Le plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2011-2014) de la Commission européenne encourage aussi la reconnaissance explicite de l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe de base. Le plan établit des priorités pour l'adoption de règles communes sur l'accueil et l'assistance de tous les mineurs non accompagnés en ce qui concerne la tutelle, la représentation légale, l'accès à un logement, à l'éducation et à la santé. Les trois grands volets d'action énoncés dans le plan pour dégager des solutions concernant la situation des mineurs non accompagnés sont la prévention des migrations périlleuses et de la traite, l'accueil et les garanties procédurales dans l'Union européenne et l'identification de solutions durables.

32. Le Parlement européen, dans le cadre de ses travaux de révision du règlement Dublin, a déjà voté une disposition destinée à améliorer la situation des migrants mineurs non accompagnés selon laquelle leur demande d'asile sera traitée dans le pays «où se trouve l'enfant» plutôt que dans le pays par lequel il est entré dans l'Union européenne, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne sur la question.

3.3. Les instruments du Conseil de l'Europe et son action

33. La Cour européenne des droits de l'homme a condamné à plusieurs reprises les graves lacunes des systèmes de protection des demandeurs d'asile et l'absence de prise en charge adaptée pour les enfants. Elle a établi une jurisprudence vis-à-vis des droits et de la protection des mineurs non accompagnés, en particulier concernant la mise en place d'une tutelle. L'affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* concernait de multiples violations de la Convention européenne des droits de l'homme par le Gouvernement belge du fait de la rétention d'un enfant non accompagné âgé de cinq ans dans un centre de transit pour adultes étrangers. Dans l'affaire *Rahimi c. Grèce*, la Cour a dénoncé la prise en charge inadaptée et la rétention illégale d'un mineur non accompagné demandeur d'asile, ressortissant afghan, qui était entré en Grèce illégalement et était détenu dans le centre de rétention pour adultes de Pagani sur l'île de Lesbos. L'affaire *Housein c. Grèce* concernait un mineur non accompagné qui avait été placé en rétention pendant deux mois, principalement dans un centre de rétention pour adultes, sans possibilité de recours administratif effectif.

34. La Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés introduit l'idée d'un «plan élaboré et négocié entre le mineur et les autorités du pays d'accueil, représentées par un professionnel désigné, avec la participation de tout un ensemble d'autres professionnels». Les projets de vie se veulent un «outil global, personnalisé et flexible».

35. La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (STE n° 160) (1996) prévoit des mesures destinées à promouvoir les droits des enfants, en particulier dans des procédures familiales se déroulant devant une autorité judiciaire. Parmi les types de procédures familiales intéressant des enfants migrants sont celles qui concernent la garde, la résidence, le droit de visite, l'établissement et la contestation du lien de filiation, la légitimité, l'adoption, la tutelle, l'administration des biens de l'enfant, l'assistance éducative, la déchéance ou la limitation de l'autorité parentale, la protection des enfants contre les traitements cruels et dégradants et le traitement médical.

36. En mars 2016, le Secrétaire Général a proposé un ensemble de mesures prioritaires destinées à protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés. Elles mettent en évidence les constats du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui pointent du doigt l'inadéquation des mesures de protection des enfants, l'insuffisance des désignations de tuteurs et le manque de coordination entre les douanes, les services de l'immigration, les services sociaux, la police et les services de protection de l'enfance. Les mesures concernent six domaines prioritaires, qui sont communs aux principes directeurs et priorités défendus par d'autres organisations: éviter que les enfants migrants ne deviennent victimes de violence et d'abus, mettre fin à la rétention d'enfants migrants, améliorer les procédures d'évaluation de l'âge, garantir la prise en compte de la dimension de genre dans toutes les situations, garantir l'accès à l'éducation et prévenir l'apatridie des enfants¹⁴. La Stratégie européenne sur les droits de l'enfant (2016-2021) portera en priorité sur les enfants migrants.

37. La Campagne de l'Assemblée parlementaire visant à mettre fin à la rétention d'enfants migrants¹⁵ est axée sur la rétention d'enfants migrants. Malgré des améliorations dans la législation et la pratique de certains pays européens, des dizaines de milliers d'enfants migrants continuent d'être placés en rétention chaque année, ce qui est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et ce qui constitue une violation claire et non équivoque des droits des enfants. La campagne a jusqu'à présent réussi à sensibiliser l'opinion publique en Europe et à encourager les parlementaires à promouvoir des alternatives à la rétention qui respectent l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille et/ou tuteur dans un cadre non carcéral, au sein de la collectivité, en attendant que la question de leur statut au regard de la législation sur l'immigration soit résolue. Ses résultats et travaux futurs fourniront des lignes directrices et des normes utiles dans toutes les questions liées aux enfants migrants et réfugiés, et devront être soutenus et promus par tous les Etats membres.

4. La situation sur le terrain

38. Les enfants demandeurs d'asile non accompagnés et séparés représentent un des plus grands défis que doivent relever les gouvernements dans le domaine de la protection internationale, surtout compte tenu du fait que de nombreux enfants non accompagnés arrivent sans documents d'identité, certificats de naissance ou documents de voyage et ne peuvent pas (ou ne souhaitent pas) apporter la preuve de leur âge. Le défi est d'autant plus grand lorsqu'il s'agit d'enfants qui approchent l'âge de 18 ans. Une détermination incorrecte de l'âge peut priver des enfants vulnérables de la protection et des droits auxquels ils peuvent prétendre. Les exemples suivants, qui sont essentiellement tirés d'actualisations du HCR des six premiers mois de 2016, visent à donner une idée et une vue d'ensemble des problèmes qui surviennent généralement concernant les mineurs non accompagnés dans les principaux domaines prioritaires, à savoir l'intérêt supérieur de l'enfant, l'évaluation de l'âge, la tutelle, l'accès à l'éducation et aux soins médicaux et la non-rétention.

4.1. L'intérêt supérieur de l'enfant

39. En Lettonie, une loi sur l'asile adoptée en décembre 2015 a introduit un certain nombre de modifications et d'améliorations importantes, dont des références au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'obligation d'identifier les demandeurs ayant besoin de garanties procédurales spéciales ainsi que les demandeurs vulnérables ayant des besoins spéciaux en matière d'accueil. En Hongrie, aucun mécanisme n'a été mis en place pour évaluer les besoins spécifiques des demandeurs vulnérables et un mineur non accompagné doit attendre avant de se voir désigner un tuteur (le temps d'attente moyen est d'environ cinq semaines).

40. Le système d'asile danois reste lacunaire en ce qui concerne le traitement des demandes d'asile émanant d'enfants et l'application du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans le contexte du regroupement familial, par exemple, le droit danois considère seulement les personnes âgées de moins de 15 ans comme des enfants.

41. En Croatie, il a été signalé que les demandeurs âgés de moins de 16 ans étaient hébergés dans des foyers pour enfants privés de soins parentaux. En Grèce, depuis que le site informel d'Idoménée a été évacué le 24 mai, les enfants sont hébergés dans des structures inadaptées et dans de mauvaises conditions pendant plusieurs semaines. Certains des centres situés dans le nord de la Grèce sont en très mauvais état même si, selon les informations disponibles, le nombre d'enfants qui disparaissent des structures de transit a diminué en Grèce. En Hongrie, des enfants non accompagnés sont laissés en dehors de la zone de transit pendant plusieurs jours sans soins ni hébergement.

42. En juillet 2015, des dispositions spéciales ont été introduites dans la procédure d'admission en ce qui concerne les enfants non accompagnés en Autriche. Tous les demandeurs mineurs non accompagnés sont transférés dans le centre d'accueil initial de Traiskirchen et y passent leur premier entretien. A leur arrivée, le conseiller juridique devient leur représentant légal et les assiste lors de tout entretien. Des dispositions spéciales concernant les victimes de torture ont aussi été introduites dans les dispositions qui régissent la procédure d'admission.

43. En Allemagne, le gouvernement et les autorités locales discutent d'une réduction des services de protection de l'enfance en faveur des enfants non accompagnés.

14. Ce dernier point a été examiné dans un rapport pour lequel j'étais rapporteur: Mettre fin à l'apatridie des enfants – une nécessité, voir [Doc. 13985](#).

15. <https://pace.coe.int/fr/web/apce/children-in-detention>.

44. En raison du manque d'interprètes (par exemple en Croatie, en Allemagne, en Slovénie et en Suède), il est difficile d'informer les enfants sur leur situation. Les enfants continuent d'essayer de se faire enregistrer en tant qu'adultes après avoir reçu des informations trompeuses sur de possibles retours et signent des documents sans les comprendre.

4.2. Évaluation de l'âge

45. L'évaluation de l'âge revêt une importance cruciale dans la définition du cadre juridique pertinent à appliquer pour garantir aux enfants une protection et des droits spécifiques. Elle est organisée par des organismes publics afin de déterminer l'âge chronologique d'une personne, et doit être réalisée uniquement faute de documents d'identité et en temps utile avant que la procédure d'asile ne soit engagée. L'Observation générale no 6 dispose que les mesures d'identification «ne devraient pas se fonder uniquement sur l'apparence physique de l'individu mais aussi sur son degré de maturité psychologique» et que «cette évaluation doit en outre être menée scientifiquement, dans le souci de la sécurité de l'enfant, de manière adaptée à son statut d'enfant et à son sexe et équitablement, afin de prévenir tout risque de violation de l'intégrité physique de l'enfant; cette évaluation doit en outre se faire avec tout le respect dû à la dignité humaine et, en cas d'incertitude persistante, le bénéfice du doute doit être accordé à l'intéressé».

46. Etant donné que les procédures médicales suivies en vue de la détermination de l'âge sont considérées comme étant parfois peu fiables et trop intrusives par les Nations Unies, les institutions du Conseil de l'Europe, des prestataires de santé, ainsi que par des institutions de l'Union européenne comme la FRA ou l'EASO, elles devraient être facultatives et utilisées uniquement avec des garanties rigoureuses lorsqu'elles peuvent aider les véritables enfants à jouir de leurs droits conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

47. Une majorité d'Etats membres de l'Union européenne, comme la France, l'Italie et la Grèce, imposent des examens médicaux tels que des examens dentaires et radiologiques pour déterminer la maturation osseuse. Les plus courants sont des radiographies du poignet/du carpe, suivis d'exams et de radiographies dentaires. Les autorités nationales utilisent des tests médicaux complétés par des entretiens pour déterminer l'âge de l'enfant. Ces examens médicaux sont critiqués pour plusieurs raisons, notamment le manque d'intimité de l'enfant, des dangers potentiels (en particulier en raison de l'utilisation de la radiographie) et une marge d'erreur qui peut être de deux ans environ pour les examens radiologiques).

48. Des méthodes non médicales sont recommandées et utilisées, comme la recherche de preuves documentaires. Si ces évaluations informelles ne présentent aucun danger pour les enfants, elles sont souvent très imprécises. Au Royaume-Uni, il est interdit d'avoir recours à des examens radiologiques, et la détermination de l'âge se fait sur la base d'une évaluation préliminaire qui tient compte de l'apparence physique et du comportement et d'un entretien mené avec un travailleur social selon des principes directeurs qui tiennent compte de la situation générale du demandeur, de sa situation familiale, de considérations ethniques et culturelles, de son parcours éducatif et de son histoire.

49. Il y a un besoin urgent d'harmonisation des procédures d'évaluation de l'âge afin de garantir que tous les pays emploient des méthodes qui respectent la dignité et l'intégrité physique des enfants. La commission des migrations pourrait consacrer un rapport à cette question à l'avenir.

4.3. Tutelle et représentation légale

50. Certains Etats sont dépourvus d'un système de tutelle légale alors que dans d'autres la procédure de désignation de tuteurs légaux est lente et/ou aucune formation appropriée n'est dispensée, ce qui signifie que les mineurs non accompagnés sont souvent traités comme des adultes et ne bénéficient d'aucune mesure spéciale d'assistance. Il est essentiel de mettre en place des systèmes de tutelle appropriés pour essayer de trouver une solution durable pour les enfants séparés, que cela aboutisse à une intégration dans le pays hôte, à un transfert dans un autre pays ou au retour dans le pays d'origine. Les systèmes diffèrent également en ce qui concerne la possibilité pour les tuteurs et/ou les représentants légaux d'intervenir et d'apporter leur aide dans les procédures de demande d'asile, ce qui peut aller à l'encontre du traitement des demandes de protection de mineurs non accompagnés.

51. Les normes essentielles pour les tuteurs d'enfants séparés en Europe élaborées par l'ONG Defence for Children basée aux Pays-Bas¹⁶ sont un bon exemple de modèle efficace pour la tutelle. Elles reposent sur les points de vue exprimés par 127 enfants séparés et anciens enfants séparés, 68 tuteurs et 39 autres experts (parents d'accueil, avocats, travailleurs sociaux ...) et tiennent compte de la Convention relative aux droits de l'enfant et des Observations générales nos 6 et 12 (droit de l'enfant à être entendu).

52. En Pologne, le projet de loi du 10 septembre 2015 a modifié la législation en matière de tutelle, indiquant que le tribunal respectif est tenu de rendre une ordonnance afin de désigner un tuteur légal pour un mineur dans un délai de trois jours. Parallèlement, la responsabilité des tuteurs légaux a été étendue de manière à englober non seulement les procédures pour l'octroi d'une protection internationale mais aussi les questions du retour volontaire, les transferts Dublin et les questions d'assistance sociale. Le HCR s'est également félicité de la nouvelle possibilité pour une organisation non gouvernementale ou internationale s'occupant de questions d'asile de déposer la demande d'asile au nom des enfants non accompagnés.

53. En Allemagne, des préoccupations ont été soulevées par le HCR concernant l'accès des mineurs non accompagnés à un tuteur. D'une manière générale, des tuteurs ne sont pas systématiquement désignés, les délais de désignation sont importants (jusqu'à huit mois) en raison d'une charge de travail excessive qui pèse sur les services de protection de l'enfance et les tribunaux aux affaires familiales, et les tuteurs sont responsables d'un grand nombre d'enfants migrants non accompagnés (jusqu'à 150), ce qui crée des retards au niveau de la scolarisation, des rendez-vous médicaux et des demandes d'asile.

54. Dans la République slovaque, plusieurs modifications importantes ont été apportées à la législation en 2015 concernant les garanties de procédure pour les groupes vulnérables, surtout pour les enfants non accompagnés. Pendant la procédure d'asile, les enfants non accompagnés restent dans des centres de l'institution chargée de la protection sociale des enfants et de la tutelle sociale plutôt que dans des centres pour demandeurs d'asile. Un enfant non accompagné qui devient un adulte pendant la procédure d'asile peut rester dans l'institution, en particulier lorsqu'il s'agit de jeunes adultes qui poursuivent leurs études. En outre, le tuteur du mineur non accompagné peut poser des questions ou formuler des observations pendant l'entretien avec le mineur non accompagné (et non pas juste avant la fin de l'entretien, comme c'est le cas pour les demandeurs adultes).

55. Le médiateur a publié un rapport (no 41/2015, 24 août 2015) sur les lacunes et les défaillances du système de protection de l'enfance à Chypre. Des avocats d'ONG à Chypre sont en mesure de représenter légalement un mineur non accompagné eu égard au droit accordé à tous les demandeurs de consulter des conseillers juridiques sur des questions concernant leur demande de protection internationale. Cependant, l'identification des personnes ayant des besoins particuliers reste lente, et aucune méthode permettant d'identifier ces demandeurs dans un délai raisonnable après l'introduction de la demande n'a été mise en place. Il a été signalé que plusieurs demandeurs n'avaient peut-être pas reçu les soins médicaux, l'assistance sociale ou les conseils nécessaires.

4.4. Rétention d'enfants migrants

56. Accompagnés ou non, tous les enfants qui voyagent sans documents officiels, qu'ils demandent l'asile ou le statut de réfugié, ou qu'ils soient des migrants en situation irrégulière, risquent d'être placés en rétention dès lors que de nombreux pays considèrent l'entrée et le séjour irréguliers comme une infraction pénale. Malgré le fait que la rétention d'enfants soit considérée au plan international comme une mesure de dernier ressort en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, la rétention des enfants migrants a aujourd'hui atteint des niveaux sans précédent. Malgré quelques améliorations dans la législation et la pratique de plusieurs Etats membres européens, des centaines d'enfants migrants finissent encore en centre de rétention. Cette situation s'explique souvent par un manque de moyens pour créer des structures ouvertes et adaptées, mais il s'agit également d'une question d'organisation dans les pays, qui doivent intensifier leurs efforts pour proposer des familles d'accueil et mettre en place d'autres structures d'accueil et d'hébergement à court et moyen terme.

57. Il est difficile d'établir des statistiques précises sur la rétention d'enfants migrants. En Hongrie, le HCR et des organisations partenaires continuent d'identifier des enfants placés en rétention dont l'âge est contesté. L'assistance médicale offerte dans les centres de rétention est limitée et les enfants sont placés dans des centres de rétention pendant de longues périodes sans que leur âge ait été déterminé. Le HCR a identifié des enfants en rétention au cours de ses visites et s'efforce de les faire transférer dans des foyers pour enfants.

4.5. Soins de santé

58. Les maladies respiratoires ont été identifiées comme un problème de santé majeur parmi les enfants migrants. Des problèmes gastro-intestinaux et des rhumes ont été détectés chez des enfants en Grèce. Des cas d'enfants atteints de tuberculose ont été recensés en Allemagne. En Hongrie, les enfants migrants sont exposés à un risque d'infections élevé en raison de mauvaises conditions d'hygiène pendant leur voyage et

16. Defence for Children – ECPAT Pays-Bas: <https://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

de l'absence de vaccinations obligatoires. Il est généralement difficile d'évaluer le niveau de vaccination et les systèmes de vaccination diffèrent d'un pays à l'autre: en Suède il est réglementé au niveau national et le calendrier des vaccinations concerne tous les enfants; en Autriche et en Allemagne, les vaccinations ne sont pas obligatoires, elles ne sont donc pas systématiques; en Hongrie, les enfants reçoivent des vaccinations spécifiques à leur âge; en Bulgarie, les enfants migrants sont vaccinés uniquement si leur dossier médical contenant des informations sur les vaccinations déjà effectuées est disponible; en Slovaquie, les nouveau-nés sont désormais vaccinés, de même que les enfants qui résident dans des centres pour demandeurs d'asile avant leur entrée à l'école; en Suède, les enfants n'ont pas toujours accès à des soins de santé, à l'éducation et aux services sociaux, étant donné qu'ils ne sont pas forcément hébergés dans la commune chargée d'assurer ces services.

5. Conclusions et recommandations

59. Il ressort clairement de l'examen de la situation des mineurs non accompagnés dans le contexte de l'actuelle crise migratoire qu'il ne manque pas de législation internationale, de recommandations, de lignes directrices, de bonnes pratiques et de politiques appropriées. Ces nombreuses normes internationales sont cependant transposées de manière très inégale dans les cadres réglementaires nationaux, s'agissant du contrôle des frontières et des centres d'accueil mais aussi des procédures policières et judiciaires ou encore du travail social, des soins de santé et de l'éducation.

60. Il est donc urgent et nécessaire d'harmoniser les procédures qui s'appliquent aux enfants migrants non accompagnés, depuis leur arrivée en Europe jusqu'à leur intégration ou leur retour, et de renforcer la coopération internationale à tous les niveaux. Comme pour tous les aspects de l'actuelle crise migratoire, les pays situés aux frontières de l'Europe ont besoin d'un soutien international accru pour relever les nouveaux défis qui résultent de l'ampleur des arrivées.

61. En revanche, la crise fait apparaître des lacunes dans les politiques nationales concernant le traitement de tous les enfants – notamment en ce qui concerne des questions de tutelle, la façon dont les droits et les aspirations des enfants sont pris en considération, des procédures d'évaluation de l'âge adaptées aux enfants ainsi que les droits aux services sociaux et médicaux et à l'éducation des enfants qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité.

62. La disparition de nombreux mineurs migrants non accompagnés nécessite l'adoption d'une législation et de règles de procédure sur les enfants migrants portés disparus. Certains pays prévoient même de ne prendre aucune mesure pendant une durée déterminée avant d'ouvrir ou d'envisager d'ouvrir une enquête sur les enfants portés disparus. Il est donc nécessaire de disposer d'informations plus précises et fiables grâce au partage des bases de données internationales et à l'agrégation de données provenant de différentes sources (police nationale et internationale, ONG, services sociaux) concernant le nombre de mineurs non accompagnés, le lieu où ils se trouvent et à quel moment de leur migration ils risquent le plus de disparaître, ainsi que les voies de migration et les réseaux criminels. Il est nécessaire de combattre les réseaux criminels qui pourraient abuser des enfants non accompagnés et les exploiter, et notamment d'assurer un échange d'informations efficace entre les différentes autorités nationales avec la participation d'Europol.