



Doc. 15554
21 juin 2022

Protection et prise en charge des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés

Avis de commission¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteure: Mme Sibel ARSLAN, Suisse, Groupe des socialistes, démocrates et verts

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable (ci-après «la commission des questions sociales») félicite M^{me} Mariia Mezentseva (Ukraine, PPE/DC) pour son rapport opportun élaboré pour la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées (ci-après «la commission des migrations»). La situation des enfants migrants non accompagnés ou séparés en Europe est en effet une préoccupation croissante pour les États membres du Conseil de l'Europe.
2. La commission des questions sociales soutient pleinement l'appel lancé à tous les États membres pour qu'ils adoptent une approche commune selon laquelle les enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés devraient, avant tout, être considérés comme des enfants. Il convient à cet égard de redoubler d'efforts pour que ces enfants bénéficient de la protection qui leur est due et pour que d'autres possibilités de prise en charge leur soient proposées, en fonction de leurs besoins.
3. En 2022, malgré l'accueil sans précédent réservé aux réfugiés ukrainiens, notamment aux enfants, par de nombreux gouvernements européens, ainsi que par le grand public, de nombreuses inquiétudes ont été soulevées quant à leur sécurité et leur protection. Des enseignements doivent être tirés de cette expérience. Il est nécessaire de garantir un soutien durable aux enfants migrants ou réfugiés, quelles que soient les priorités politiques changeantes des pays de destination et les bouleversements économiques et sociaux dont ils sont l'objet. L'application des bonnes pratiques devrait également concerner les enfants migrants ou réfugiés originaires d'autres parties du monde. Il est en outre essentiel de s'attaquer aux causes profondes des migrations massives d'enfants non accompagnés ou séparés de leur famille. Compte tenu de ce qui précède, la commission propose quelques amendements pour renforcer le texte.

B. Propositions d'amendements au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Après le paragraphe 1, ajouter le paragraphe suivant:

«La pauvreté, les conflits armés et la crise climatique sont les principales raisons pour lesquelles un grand nombre d'enfants se retrouvent en Europe, seuls, souvent sans aucun document d'identification, sans moyens de subsistance ou soutien. Ces dernières années, la plupart des enfants non accompagnés venaient d'Afghanistan, de Syrie et du Bangladesh. L'Assemblée souligne la nécessité de déployer des efforts soutenus pour éliminer la pauvreté et les privations dans le monde, d'investir

1. Renvoi en commission: [Doc. 15112](#), Renvoi 4520 du 26 juin 2020. Commission saisie du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 15548](#). Avis approuvé par la commission le 21 juin 2022.



massivement dans la consolidation de la paix, la réconciliation et le règlement pacifique des conflits, et de donner la priorité à la lutte contre le changement climatique et à la garantie de niveaux de vie décents pour tous, plutôt qu'à la croissance économique et à la maximisation des profits pour un petit nombre.»

Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5.4, ajouter le paragraphe suivant:

«des procédures d'évaluation de l'âge adaptées aux enfants, qui ne devraient être mises en œuvre que s'il existe de sérieux doutes quant à l'âge d'une personne, et qui devraient toujours l'être dans l'intérêt supérieur de l'enfant et faire l'objet d'un suivi indépendant; l'élaboration d'un modèle unique d'évaluation de l'âge en Europe, fondé sur la présomption que la personne est mineure; l'application systématique de la marge d'erreur en faveur de la personne concernée, de sorte que l'âge le plus bas de la marge déterminée par l'évaluation soit enregistré comme l'âge de la personne; et l'accès à des recours effectifs.»

Amendement C (au projet de résolution)

Supprimer le paragraphe 7

Amendement D (au projet de résolution)

Après le sous-paragraphe 8.7, ajouter un nouveau paragraphe libellé comme suit:

«à mobiliser un soutien public en faveur de politiques adaptées aux enfants dans le domaine de la migration, en sensibilisant l'opinion au sort des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés et en tirant pleinement profit de la richesse des témoignages et des activités de sensibilisation;»

Amendement E (au projet de résolution)

À la fin du paragraphe 11, ajouter les mots suivants:

« , ainsi que de meilleures possibilités d'intégration dans le pays d'accueil.»

C. Exposé des motifs par M^{me} Sibel Arslan, rapporteure pour avis

1. Je tiens à saluer l'excellent rapport de M^{me} Mariia Mezentsseva (Ukraine, PPE/DC) élaboré pour la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées (ci-après dénommée «la commission des migrations»). Étant moi-même issue de l'immigration, je suis profondément préoccupée par la situation des enfants migrants ou réfugiés et j'ai déjà exprimé mon soutien aux travaux de la commission des migrations sur ce sujet dans mon précédent avis sur le rapport intitulé «Une tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et séparés» élaboré par M^{me} Rósa Björk Brynjólfssdóttir (Islande, GUE)².

2. L'examen des questions de migration nous impose de garder à l'esprit les circonstances qui obligent les gens à fuir leur pays et à mettre leur vie et celle de leurs enfants en danger. En 2021, l'Union européenne a enregistré une augmentation des traversées empruntant les itinéraires de la Méditerranée occidentale, de la Méditerranée centrale, de la Méditerranée orientale et des frontières orientales, ainsi qu'une hausse de 36 % des décès en mer³. La plupart des enfants non accompagnés venaient de pays qui souffrent de niveaux élevés de pauvreté, de conflits armés prolongés et de l'impact de la crise climatique, tels que l'Afghanistan, la Syrie et le Bangladesh.

3. L'Afghanistan est l'un des pays les plus touchés par les conflits en ce qui concerne les enfants. Des millions d'enfants afghans grandissent dans des zones de conflit de forte intensité, 38 % des enfants souffrent de retard de croissance en raison de la malnutrition, 42 % des enfants ne vont pas à l'école, 21 % des enfants travaillent et 1 enfant sur 16 meurt avant son 5^e anniversaire⁴. La pauvreté et la famine augmentent, sans aucune perspective d'amélioration des conditions de vie. Les droits fondamentaux des femmes et des filles, notamment l'éducation, la liberté de circulation et l'accès au marché de l'emploi, ont été sévèrement restreints

2. Doc. 15166.

3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0211&from=en>.

sous le nouveau gouvernement taliban. Les jeunes filles, souvent prépubères, sont contraintes de se marier avec des hommes adultes⁵. En Syrie, plus de 6,5 millions d'enfants ont besoin d'aide. Au cours des seuls trois premiers mois de 2022, 213 enfants ont été tués ou blessés. Depuis le début de la crise en 2011, il a été confirmé que plus de 13 000 enfants ont été tués ou blessés⁶. Au Bangladesh, en Afghanistan et en Inde, les enfants sont confrontés à des risques «extrêmement élevés» dus aux effets du changement climatique. Les sécheresses, les inondations et l'érosion des rivières dans toute la région ont laissé des millions d'enfants sans abri, affamés, privés de soins de santé et d'eau potable, et déscolarisés⁷. En mai 2022, plus de 1,5 million d'enfants étaient exposés à un risque accru de maladies d'origine hydrique, de noyade et de malnutrition en raison d'importantes inondations dans le nord-est du Bangladesh⁸.

4. Comme l'a souligné M^{me} Mezentseva, la guerre d'agression que mène actuellement la Fédération de Russie en Ukraine a déjà entraîné le déplacement de millions d'enfants, dont beaucoup sont non accompagnés ou séparés. Selon l'UNICEF, le premier mois de la guerre a entraîné à lui seul le déplacement de 4,3 millions d'enfants, soit plus de la moitié de la population infantine du pays, estimée à 7,5 millions. Sont concernés plus de 1,8 million d'enfants qui sont entrés dans les pays voisins en tant que réfugiés et 2,5 millions qui sont maintenant déplacés à l'intérieur de l'Ukraine⁹.

5. De toute évidence, la situation des enfants dans les pays susmentionnés n'est pas compatible avec les normes énoncées dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. En effet, leur existence même, leur santé et leur bien-être mental et physique sont menacés. Le fait de ne pas les protéger démontre un manque de compassion, d'humanité et de bon sens. Que ces enfants soient en danger à cause des guerres, de la pauvreté ou du changement climatique, nous devons chercher des moyens plus appropriés pour les protéger, plutôt que de nous protéger nous-mêmes de ces enfants.

6. Une communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil de 2017 souligne que pour protéger les enfants migrants, «il convient tout d'abord de remédier aux causes profondes qui conduisent tant d'entre eux à entreprendre des voyages périlleux vers l'Europe. Cela implique de s'attaquer à la persistance de conflits violents et souvent prolongés, aux déplacements forcés, aux inégalités des niveaux de vie, à l'insuffisance des débouchés économiques et de l'accès aux services de base, en déployant des efforts soutenus pour éradiquer la pauvreté et le dénuement et pour élaborer des systèmes intégrés de protection de l'enfance dans les pays tiers³». Je pense qu'il serait important de mentionner la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'immigration des enfants dans le présent projet de résolution (**amendement A**).

7. Je souscris pleinement à la recommandation formulée dans le rapport qui préconise que tous les États membres devraient adopter une approche commune selon laquelle les enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés de leur famille doivent être considérés avant tout comme des enfants. Je pense qu'il est important de reconnaître que les procédures d'évaluation de l'âge jouent un rôle essentiel pour déterminer si une personne a droit à une protection en tant qu'enfant et que veiller à ce que ces procédures soient conformes aux droits humains est une tâche très délicate et difficile. L'Assemblée a examiné cette question de manière approfondie dans le rapport intitulé «Enfants migrants non accompagnés: pour une détermination de l'âge adaptée à l'enfant»¹⁰. En outre, M^{me} Mezentseva fait référence dans son exposé des motifs au projet de recommandation sur les principes des droits humains et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge des enfants, qui devrait bientôt être examiné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vue de son adoption. Il sera important de prendre en compte et de s'appuyer sur les orientations du Conseil de l'Europe sur ce sujet.

8. Tout en reconnaissant l'importance de procédures légales et orientations claires, nous ne devons pas perdre de vue la nature approximative des procédures d'évaluation de l'âge, les possibilités d'erreurs et les conséquences dévastatrices pour les personnes concernées. Lorsque Gulwali Passarlay, défenseur et porte-parole dévoué des réfugiés et des demandeurs d'asile¹¹, est arrivé au Royaume-Uni après un voyage périlleux qui a duré plus d'un an, il avait 13 ans. Les responsables du centre d'immigration ont estimé son âge à 16 ans et demi. Ils ont déclaré qu'il ne pouvait pas avoir voyagé si loin alors qu'il était encore si jeune, et

4. <https://gdc.unicef.org/resource/challenges-children-afghanistan#:~:text=Afghanistan%20is%20among%20the%20worst%20conflict-affected%20countries%20to,countries%20%E2%80%93%20Afghanistan%20ranks%20second%2C%20at%202.7%20million.>

5. www.marianne.net/agora/tribunes-libres/defendre-les-afghans-est-pour-la-france-un-devoir-moral.

6. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/number-syrian-children-need-hits-record-high-enar>.

7. www.unicef.org/rosa/press-releases/children-four-south-asian-countries-extremely-high-risk-impacts-climate-crisis.

8. www.unicef.org/press-releases/over-15-million-children-risk-devastating-floods-hit-bangladesh-unicef.

9. [More than half of Ukraine's children displaced after one month of war \(unicef.org\)](https://www.unicef.org/press-releases/more-than-half-of-ukraine-children-displaced-after-one-month-of-war).

10. <https://pace.coe.int/fr/files/24273>.

qu'il était trop intelligent pour avoir 13 ans. Pourtant, il avait bien voyagé tout seul pour aller si loin. En fait, il n'est pas surprenant que cet enfant de 13 ans n'ait pas l'air ou le comportement d'un enfant, après tout ce qu'il avait vécu. Les enfants comme lui ont besoin de protection et de soins, et non d'un «traitement» inhumain et dégradant. En outre, s'il avait été établi que Gulwali Passarlay avait moins de 16 ans, le ministère de l'Intérieur aurait dû le scolariser, le placer dans une famille d'accueil et lui accorder les droits légaux d'un enfant. Au lieu de cela, il a été placé dans un centre d'accueil indépendant avec des demandeurs d'asile adultes et on lui a dit que, dans un an et demi, il serait expulsé vers l'Afghanistan. Gulwali a essayé de se suicider deux fois dans les mois qui ont suivi. S'il n'existe aucun moyen simple d'améliorer le traitement des enfants migrants ou réfugiés, nous devons à tout le moins veiller à ce que les principes et garanties fondamentaux relatifs aux droits humains soient respectés dans le cadre de l'évaluation de l'âge et à ce que les traitements inhumains et dégradants soient évités (**amendement B**).

9. Selon l'UNICEF, entre janvier et juin 2020, un total de 74 635 décisions ont été rendues concernant des demandes d'asile d'enfants par les autorités nationales à travers l'Europe. Parmi celles-ci, 60 % étaient positives, et 40 % ont été rejetées, dont 79 % des demandeurs venant du Nigeria, 43 % d'Irak, 25 % d'Afghanistan et 8 % de Syrie. Cela signifie que près de la moitié des demandes d'asile d'enfants sont rejetées en Europe. Un nombre important de ces rejets concerne des enfants originaires de pays appauvris et frappés par des conflits armés et la crise climatique. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Turquie accueille actuellement à elle seule une population de plus de 3,5 millions de réfugiés. En comparaison, le nombre total de 74 635 demandes d'asile d'enfants en Europe semble relativement modeste. Il existe certainement une marge de manœuvre considérable pour une approche plus généreuse de l'asile pour les enfants sur notre continent.

10. Je me félicite que le projet de résolution fasse référence à la transition vers l'âge adulte. En effet, l'âge de 18 ans est une phase critique pour les enfants migrants ou réfugiés. Nous devons empêcher les enfants de passer à l'âge adulte sans papiers et veiller à ce qu'ils puissent accéder à l'aide et aux services dont ils ont besoin pendant cette étape cruciale de leur vie, notamment en matière de logement, de soins de santé et d'éducation¹²(**amendement E**).

11. En ce qui concerne la proposition visant à faciliter la création d'une plate-forme européenne pour l'échange de connaissances, de savoir-faire et de bonnes pratiques, il me semble qu'il existe déjà des instances et des plates-formes pertinentes qui permettent de tels échanges. En 2021, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté un plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte de la migration et de l'asile en Europe (2021-2025)¹³. Le/la Représentant·e spécial·e du/de la Secrétaire Général·e pour les migrations et les réfugiés (dont le mandat a été établi en 2016) fournit des conseils sur la manière dont le Conseil de l'Europe peut soutenir ses États membres confrontés aux défis actuels dans le domaine de la migration¹⁴. Le réseau des points focaux sur la migration a été lancé en 2019 dans le but de faciliter l'échange de bonnes pratiques et de renforcer la coopération entre les différentes parties prenantes dans les États membres et le Conseil de l'Europe¹⁵. Compte tenu de la quantité limitée de ressources disponibles, nous pourrions souhaiter nous concentrer sur le renforcement des plates-formes existantes (**amendement C**).

12. Finalement, je suis convaincue que le vécu des réfugiés d'Ukraine peut nous apprendre beaucoup de choses. Le grand public en Europe est vraiment généreux et bienveillant. La sensibilisation à la situation critique des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés, ainsi qu'aux possibilités que peut apporter leur contribution positive à nos sociétés, permettrait de renforcer le soutien à des politiques plus humaines dans ce domaine. J'espère qu'une proposition allant dans ce sens pourra être intégrée dans la présente résolution (**amendement D**).

13. Pour terminer, je voudrais saisir cette occasion pour appeler tous les membres de l'Assemblée à promouvoir activement des politiques migratoires adaptées aux enfants dans leurs pays respectifs. Offrir soutien et protection aux enfants migrants ou réfugiés est une obligation en matière de droits humains et un investissement vital dans le bien-être futur de nos sociétés.

11. Gulwali Passarlay a décrit sa terrible expérience dans le livre «The Lightless Sky: An Afghan Refugee Boy's Journey of Escape to A New Life in Britain». Pour de plus amples informations, voir www.goodreads.com/book/show/27215955-the-lightless-sky et www.theguardian.com/world/2016/oct/21/when-i-fled-to-the-uk-no-one-believed-i-was-13-10-years-on-nothings-changed.

12. <https://picum.org/turning-18-undocumented/>.

13. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a25afd.

14. www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees.

15. www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/focal-points-network.