



Doc. 12558

05 avril 2011

Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe

Avis¹

Commission des questions sociales, de la santé et de la famille

Rapporteure: Mme Marie-Louise COLEIRO PRECA, Malte, Groupe socialiste (SOC)

Sommaire	Page
Conclusions de la commission	1
Amendements proposés	2
au projet de résolution	2
au projet de recommandation	2
Exposé des motifs, par Mme Coleiro Preca, rapporteure pour avis	3

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille de l'Assemblée parlementaire salue et soutient les projets de résolution et de recommandation présentés par la commission des migrations, des réfugiés et de la population et élaborés par Mme Mailis Reps (Estonie, ADLE). Le rapport met en lumière la situation particulière des enfants non accompagnés en Europe et souligne la nécessité d'une action résolue et coordonnée en vue de les protéger, de les soutenir et de trouver des solutions durables en leur faveur. Le projet de résolution, en particulier, constitue un travail très complet qui suit une approche systématique et établit 15 principes communs représentant un pas important vers une action politique plus poussée. Celle-ci devrait viser notamment à mettre en œuvre de manière résolue les stratégies existantes, telles que le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés de l'Union européenne, mais aussi à élaborer des normes communes d'une plus grande portée pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Bien que la commission soutienne globalement les textes soumis à l'Assemblée, elle souhaite présenter quelques amendements aux projets de résolution et de recommandation. Ces modifications visent à replacer ces textes dans le contexte des travaux antérieurs de l'Assemblée parlementaire, à insister plus fortement sur l'aspect préventif et sur le renforcement des mécanismes de protection de l'enfance dans les pays d'origine des enfants, et à mettre l'accent sur certains enjeux sociaux qui méritent une plus grande attention.

1. 2011 - Deuxième partie de session



B. Amendements proposés

au projet de résolution

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 3, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée souligne l'importance des stratégies de prévention dans le cadre des migrations internationales. Des actions destinées à aider certains pays – membres ou non du Conseil de l'Europe – à renforcer la cohésion sociale et à créer un environnement permettant aux enfants de grandir dans leur pays d'origine, en bénéficiant d'une qualité de vie respectable et de bonnes perspectives de développement personnel, devraient être intégrées à l'agenda politique de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. A cet égard, l'Assemblée attire l'attention sur sa [Résolution 1779 \(2010\)](#) sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et les pays du Maghreb en matière de cohésion sociale, dans laquelle elle propose de soutenir les Etats non membres du Conseil de l'Europe, comme les pays du Maghreb, dans leurs politiques visant à développer la cohésion sociale et les structures démocratiques et à protéger pleinement les droits de l'homme.»

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 5.11, ajouter la phrase suivante:

«Les procédures administratives et judiciaires des Etats membres devraient être élaborées et appliquées d'une manière adaptée à l'enfant, conformément aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, adoptées en novembre 2010, ce qui permettrait d'appliquer aussi aux enfants non accompagnés les règles énoncées dans cet instrument.»

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 5.13, ajouter le texte suivant:

«Les enfants non accompagnés devraient en outre pouvoir bénéficier de programmes complets de protection de l'enfance. Ceux-ci devraient, le cas échéant, tenir compte de leurs besoins affectifs à la suite d'un traumatisme et, outre l'assistance psychologique qui doit être offerte sans délai (voir paragraphe 5.6), comporter des mesures telles qu'un soutien scolaire ciblé, un placement en famille d'accueil ou en établissement spécialisé, ou une aide à l'intégration pour les enfants handicapés.»

au projet de recommandation

Amendement D (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, à la fin du paragraphe 4.3, ajouter les mots suivants:

«sous la forme d'une nouvelle recommandation du Comité des Ministres;».

Amendement E (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, paragraphe 4.4, après les mots «le projet transversal "Construire une Europe pour et avec les enfants"», insérer les mots suivants:

«conformément à la stratégie actuelle 2009-2011, ainsi que dans toute activité future menée dans le cadre de ce programme;».

Amendement F (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, à la fin du paragraphe 4.5, ajouter les mots suivants:

«et, dans le cadre du processus de réforme en cours, à veiller à ce que la situation des enfants non accompagnés soit suffisamment prise en compte dans l'action intergouvernementale future du Conseil de l'Europe;».

C. Exposé des motifs, par Mme Coleiro Preca, rapporteure pour avis

1. Ces dernières années, la question des enfants non accompagnés a été traitée de manière approfondie par la Commission européenne et le Conseil européen, notamment dans leur Plan d'action pour les mineurs non accompagnés et dans d'autres textes sur le sujet. Ceux-ci peuvent être considérés comme l'excellent résultat d'un vaste processus de travail et méritent indiscutablement de retenir l'attention de tous les pays européens, et donc des Etats membres du Conseil de l'Europe, qu'ils soient membres ou non de l'Union européenne.
2. Dans son rapport, la commission des migrations, des réfugiés et de la population souligne toutefois à juste titre que le plan d'action de l'Union européenne ne comble pas toutes les lacunes par rapport à une protection totale des mineurs non accompagnés, qui font partie des catégories de personnes les plus vulnérables arrivant dans nos sociétés. Il est proposé que l'Assemblée parlementaire attire l'attention des Etats membres sur ces lacunes et invite le Comité des Ministres à prendre des mesures appropriées. Les arguments de l'Assemblée sont confortés par les positions adoptées par plusieurs organisations non gouvernementales, dont Human Rights Watch qui a souligné dans ses commentaires sur les conclusions du Conseil «Justice et affaires intérieures» de l'Union européenne que ces déclarations mettaient trop l'accent sur les moyens de renvoyer les mineurs dans leur pays d'origine et pas assez sur les moyens de garantir leur sécurité².
3. Je soutiens par conséquent pleinement les projets de résolution et de recommandation proposés par ma collègue et tiens en particulier à la féliciter pour son approche systématique de la question, et notamment pour les 15 principes directeurs qui pourraient devenir une référence essentielle en matière d'action européenne coordonnée à l'avenir et constituer ainsi un complément intelligent au plan d'action de l'Union européenne.
4. Je propose néanmoins d'apporter quelques amendements aux projets de résolution et de recommandation: l'amendement A au projet de résolution fait référence à de précédents travaux de l'Assemblée parlementaire et du Conseil de l'Europe en général, qui portent notamment sur le soutien à apporter aux Etats non membres du Conseil de l'Europe en faveur de leur développement social et économique, du développement de structures démocratiques et de la pleine protection des droits de l'homme. Les nombreuses interdépendances entre Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'égard de pays tiers entraînent des responsabilités réciproques concernant notamment le sort des enfants, qui comptent parmi les membres les plus vulnérables de nos sociétés. L'arrivée massive sur la petite île italienne de Lampedusa, au début de l'année 2011, d'immigrants fuyant la Libye en crise a une nouvelle fois montré que les pays européens ont la responsabilité d'aider les régions voisines dans leur développement et qu'il convient d'agir de manière cohésive pour gérer les nombreux réfugiés et leur trouver des solutions durables.
5. Les «principes communs» proposés aux paragraphes 5.11 et 5.13 sont très brefs par rapport à d'autres, alors que les services sociaux et les mesures destinées à protéger et soutenir les mineurs non accompagnés méritent clairement davantage d'attention. De nombreux pays ont déjà mené des études détaillées sur les difficultés particulières que rencontrent les mineurs non accompagnés, et formulé des plans d'action globaux³. Au Conseil de l'Europe, de récents travaux ont abouti à l'adoption le 17 novembre 2010 (1098e réunion des Délégués des Ministres) des Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. D'autres travaux sont actuellement menés dans le domaine de la participation des enfants et des jeunes et des services sociaux adaptés aux enfants en vue d'élaborer des projets de recommandation du Comité des Ministres pour la fin de l'année 2011. Les amendements B et C visent ainsi à améliorer le projet de résolution de l'Assemblée parlementaire afin qu'il reflète l'expertise existante et à inviter tous les pays concernés à renforcer leur coopération et leurs échanges de bonnes pratiques en la matière.
6. En 2006, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a demandé à mon pays, Malte, de réviser sa pratique consistant à détenir des enfants et mineurs non accompagnés dans certains cas, même s'il a reconnu par ailleurs les efforts déployés pour améliorer l'hébergement et les services proposés aux demandeurs d'asile non accompagnés âgés de moins de 18 ans dans un établissement spécial appelé «Dar-is-Sliem» à B'Kara⁴. Cependant, tous nos pays doivent poursuivre leurs efforts en faveur des mineurs non

2. Human Rights Watch, *EU: Defer Hasty Returns of Migrant Children, Better Safeguards Needed for Children who Arrive in Europe Alone*, 4 juin 2010, www.hrw.org.

3. Voir par exemple Bernd Parusel, *Unaccompanied Minors in Germany, Reception, return and integration arrangements*, Etude II/2008 dans le cadre du Réseau européen des migrations (REM), Document de travail 26 de l'Office fédéral allemand des migrations et des réfugiés, 2009.

accompagnés. C'est pourquoi il faudrait organiser davantage d'échanges de bonnes pratiques au sein du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la préparation des futures lignes directrices qui seront élaborées en étroite collaboration avec d'autres organisations.

7. L'objectif des amendements D, E et F au projet de recommandation est de renforcer le message à transmettre au Comité des Ministres. A cette fin, le texte proposé par la commission des migrations, des réfugiés et de la population est complété par une référence plus forte à la future action du Conseil de l'Europe, au-delà des activités en cours menées dans le cadre du programme «Construire une Europe pour et avec les enfants», dont la stratégie actuelle (2009-2011) ne mentionne pas explicitement la question des mineurs non accompagnés et va d'ailleurs bientôt prendre fin.

4. Comité des droits de l'enfant, 43e session, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 8 du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, Observations finales, Malte, CRC/C/OPAC/MLT/CO/1, 17 octobre 2006.