



Doc. 12751

05 octobre 2011

Les enfants migrants sans papiers en situation irrégulière: une réelle cause d'inquiétude

Avis¹

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

Rapporteure: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe socialiste

A. Conclusions de la commission

La commission tient à féliciter M. Pedro Agramunt Font de Mora pour le rapport très complet qu'il a rédigé au nom de la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Néanmoins, la commission des questions sociales, de la santé et de la famille souhaite proposer quelques amendements au texte visant à garantir que la situation particulière des enfants séparés soit pleinement prise en compte.

B. Amendements proposés au projet de recommandation

Amendement A (au projet de recommandation)

Au paragraphe 1, remplacer la première phrase par la phrase suivante:

«Un enfant est d'abord et avant tout un enfant, et seulement ensuite un migrant.»

Amendement B (au projet de recommandation)

Au paragraphe 1, deuxième phrase, après les mots «l'intérêt supérieur de l'enfant», insérer les mots suivants:

«conformément à l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant,»

Amendement C (au projet de recommandation)

Au début du paragraphe 3, ajouter la nouvelle phrase suivante:

«L'Assemblée souligne que les enfants migrants sans papiers devraient bénéficier du droit à la sécurité sociale, au besoin, et du droit à jouir d'un niveau de vie suffisant, conformément aux paragraphes 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.»

1. Renvoi en commission: [Doc. 12333](#), Renvoi 3708 du 4 octobre 2010. Commission saisie du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population. Voir [Doc. 12718](#). Avis approuvé par la commission le 4 octobre 2011.



Amendement D (au projet de recommandation)

Au paragraphe 4, deuxième phrase, après les mots «Ils peuvent être accompagnés de leurs parents ou de leur famille», ajouter les mots suivants:

«ou non accompagnés».

Amendement E (au projet de recommandation)

Au paragraphe 4, supprimer la dernière phrase.

Amendement F (au projet de recommandation)

«Les enfants sans papiers qui sont séparés de leurs parents (soit parce que les parents ne les accompagnent pas, soit parce qu'ils ne peuvent pas prendre soin d'eux) ont besoin d'une protection particulière et devraient bénéficier d'un tuteur légal. Ils devraient également recevoir un soutien continu et fiable au-delà de l'âge de la majorité, évitant ainsi les pressions psychologiques inutiles causées par l'incertitude quant à leur avenir, ce qui risque sinon d'affecter leur développement déjà dès leur jeune âge et de les priver de leur droit au développement, lequel est protégé par l'article 6 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.»

Amendement G (au projet de recommandation)

Au paragraphe 7.4.4, après les mots «dans des installations autres que celles des adultes», insérer les mots suivants:

«ou dans des installations prévues pour recevoir les enfants avec leurs parents ou d'autres membres de leur famille».

Amendement H (au projet de recommandation)

«comme l'Assemblée le suggérait déjà dans sa [Recommandation 1969](#) (2011) sur les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe, constituer un groupe de travail chargé d'élaborer des principes directeurs sur la protection d'enfants non accompagnés sous la forme d'une nouvelle recommandation du Comité des Ministres, qui s'inspirerait des "Projets de vie en faveur des mineurs non accompagnés" du Conseil de l'Europe, ainsi que des récents travaux entrepris par la Commission européenne sur les "Normes essentielles pour les tuteurs d'enfants séparés en Europe";».

C. Exposé des motifs, par Mme Strik, rapporteure pour avis

1. Un enfant est d'abord et avant tout un enfant, mais pas «seulement» un enfant. Ce terme qui semble «réduire» les enfants à des êtres humains petits avec des droits plus petits devrait être évité pour s'assurer que le texte préparé par la commission des migrations, des réfugiés et de la population, dès le tout début, accorde la place et l'importance appropriées aux enfants dans nos sociétés et démarre sur une note positive (voir amendement A). Cet aspect pourrait être renforcé par une référence claire à l'article correspondant de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (voir amendement B).

2. Outre ce petit amendement suggéré à la première ligne du projet de recommandation, je me félicite grandement de la manière dont le rapport préparé par mon collègue M. Agramunt Font de Mora prend la défense de l'égalité de traitement des enfants sans papiers vis-à-vis des autres enfants dans les domaines essentiels pour leur bien-être et leur développement. J'apprécie également l'aperçu complet des mesures détaillées en faveur des enfants sans papiers dans les domaines de l'éducation (y compris la formation pratique), de la santé et du logement. Toutefois, avant de préciser certains des domaines dans lesquels les droits des enfants sans papiers doivent être clarifiés et renforcés, il conviendrait de renvoyer au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit, à ses articles 9 et 11, le droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie suffisant. Dans ses «Observations finales et générales», le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué très clairement que ces droits doivent aussi s'appliquer aux non-citoyens qui sont marginalisés et extrêmement vulnérables, surtout en cas d'urgence (voir amendement C).

3. Cependant, le projet de recommandation tel qu'il se présente actuellement passe pratiquement sous silence les enfants sans papiers qui ont besoin d'un tuteur légal, par exemple parce que leurs parents ne les accompagnent pas ou ne sont pas capables de prendre soin d'eux. C'est pourquoi nous suggérons d'ajouter des références aux enfants qui se trouvent dans cette situation particulière dans les paragraphes appropriés (voir amendements D et F). Je suggère également de supprimer la référence très générale aux «enfants non accompagnés» faite au paragraphe 4 (voir amendement E) afin d'éviter toute confusion. Tous les enfants sans papiers ne sont pas des enfants non accompagnés et tous les enfants non accompagnés ne sont pas sans papiers. Je ne vois donc pas clairement de quelle façon les enfants non accompagnés «sont en général traités différemment» par les autorités.

4. L'actuel paragraphe 7.4.4 du projet de recommandation ne précise pas que les enfants peuvent être placés en rétention dans des établissements prévus pour des adultes si ces établissements sont conçus pour héberger ensemble des adultes et leurs enfants. L'ajout d'une mention correspondante dans le texte est donc suggéré (voir amendement G).

5. S'agissant des mineurs non accompagnés ayant un tuteur légal, il est également important de garder présentes à l'esprit les implications psychologiques de leur situation: ils sont constamment conscients du fait que les soins et la protection dont ils bénéficient cesseront dès qu'ils seront majeurs et que leur avenir n'est pas sécurisé, ce qui peut réellement affecter leur bien-être en tant que mineurs et leur développement personnel. Ces enfants savent qu'il y a de fortes chances pour eux de finir dans la rue ou d'être renvoyés dans leur pays d'origine, où personne ne se sent investi d'une responsabilité à leur égard. Afin d'éviter les pressions psychologiques liées à une telle incertitude, des mécanismes devraient être mis en place pour garantir que ces enfants bénéficieront d'un soutien continu et fiable dès qu'ils auront atteint une sorte de statut officiel dans un pays donné, même au-delà de l'âge de la majorité.

6. L'association Défense des enfants, ECPAT – Pays-Bas, avec d'autres organismes européens de protection de l'enfance, a récemment entrepris des recherches comparatives sur la situation des enfants séparés visant à «combler un fossé» et propose des «normes essentielles» pour les procédures de tutorat, fondées sur huit rapports de pays distincts, qui peuvent aussi être consultés séparément (Allemagne, Belgique, Danemark, Irlande, Italie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède)². Ce projet fort intéressant, financé par le programme Daphné III de la Commission européenne, pourrait servir d'exemple de bonnes pratiques et de modèle de méthodologie.

7. En tant que rapporteure du présent avis, je suis en outre entièrement d'accord avec Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui – dans la préface au rapport cité au paragraphe 6 ci-dessus – souligne que les nouvelles «Normes essentielles pour les tuteurs», élaborées au niveau de l'Union européenne, viennent s'ajouter aux exemples de bonnes pratiques et d'outils internationaux, comme les Projets de vie du Conseil de l'Europe³, qui sont déjà à la disposition des autorités locales, nationales et européennes afin de prendre dûment en charge les enfants séparés et de répondre à leurs besoins.

8. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille devrait donc proposer qu'une référence soit faite à ces deux importants travaux et que le Conseil de l'Europe renforce ses travaux sur les enfants séparés sans papiers dans le cadre de ses activités intergouvernementales pertinentes, en vue d'harmoniser les normes pour les tuteurs d'enfants séparés au niveau du Conseil de l'Europe, comme l'a déjà suggéré l'Assemblée dans sa [Recommandation 1969](#) (2011) sur les problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour d'enfants non accompagnés en Europe. Tous ces éléments se reflètent dans l'amendement D proposé ci-dessus.

2. . Défense des enfants, ECPAT – Pays-Bas / Plate-forme Mineurs en exil – Service Droit des jeunes / Save the Children / Défense des enfants international, Normes essentielles pour les tuteurs d'enfants séparés en Europe. Objectifs pour les tuteurs et les autorités, Leyde, septembre 2011, www.ecpat.nl.

3. . Conseil de l'Europe; Projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés. Manuel à l'usage des professionnels de terrain, Editions du Conseil de l'Europe, coll. «Migration», Strasbourg 2010.