



Résolution 1810 (2011)¹

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

Assemblée parlementaire

1. Il y a une prise de conscience croissante de la nécessité de s'occuper des problèmes auxquels sont confrontés les enfants migrants non accompagnés qui arrivent et qui restent en Europe. Il pourrait y en avoir jusqu'à 100 000, bien qu'on ne dispose guère de données fiables sur les flux de ces jeunes, hormis les statistiques de demandes d'asile. Ces enfants, essentiellement des garçons âgés de 14 à 17 ans, arrivent en Europe pour des raisons multiples et complexes. Cependant, une fois sur place, leurs chances d'être protégés et assistés varient considérablement d'un pays à l'autre, ce qui crée des disparités de traitement et des différences d'interprétation quant à leur intérêt supérieur. Dans bien des cas, ils sont dans une situation de vulnérabilité extrême, ils sont exposés à des mauvais traitements et à la négligence, et peuvent devenir victimes de la traite et de réseaux criminels.

2. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'au titre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, il existe un devoir particulier de protection et d'assistance envers l'ensemble des enfants non accompagnés, quels que soient leur nationalité, leur statut d'immigré ou leur apatridie. L'application à ces enfants de la réglementation relative à l'immigration et à l'asile doit se fonder sur cette obligation et s'inscrire dans cette perspective.

3. L'Assemblée a déjà exprimé ces préoccupations dans sa [Recommandation 1596 \(2003\)](#) sur la situation des jeunes migrants en Europe et sa [Recommandation 1703 \(2005\)](#) sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile, qui préconisaient, entre autres, la reconnaissance du caractère contraignant de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale dans toutes les actions entreprises, l'harmonisation des droits nationaux sur la tutelle légale et la mise en place de systèmes de protection cohérents et efficaces pour les enfants demandeurs d'asile ou victimes de la traite. Malheureusement, la situation n'a guère progressé sur ces points.

4. A cet égard, l'Assemblée salue la décision de l'Union européenne, dans son Programme de Stockholm 2010-2014, de faire des mineurs non accompagnés une question politique prioritaire, et salue l'adoption du Plan d'action de l'Union européenne pour les mineurs non accompagnés. Toutefois, elle souligne qu'il est nécessaire de mettre en œuvre ce plan d'action de façon à respecter pleinement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

5. L'Assemblée est convaincue que la protection des enfants, et non le contrôle de l'immigration, devrait être le principe moteur des Etats à l'égard des enfants non accompagnés. Dans cet esprit, elle définit l'ensemble des 15 principes communs suivants que les Etats membres sont invités à observer et à mettre en pratique en œuvrant de concert:

5.1. les enfants non accompagnés doivent être traités avant tout comme des enfants et non comme des migrants;

1. Discussion par l'Assemblée le 15 avril 2011 (18e séance) (voir [Doc. 12539](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteuse: Mme Reps; et [Doc. 12558](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, rapporteuse: Mme Coleiro Preca). Texte adopté par l'Assemblée le 15 avril 2011 (18e séance). Voir également la [Recommandation 1969 \(2011\)](#).



- 5.2. l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer dans toutes les décisions prises à son égard, quel que soit son statut au regard de la réglementation sur l'immigration ou sur le séjour;
- 5.3. aucun enfant ne devrait être privé de l'accès au territoire ni refoulé par une procédure sommaire à la frontière d'un Etat membre; il conviendrait de l'orienter immédiatement vers les services spécialisés qui pourront lui fournir une assistance et le prendre en charge afin de vérifier s'il est mineur, de préciser les particularités de son cas, de déterminer ses besoins de protection et de trouver finalement une solution durable dans son intérêt supérieur;
- 5.4. l'identification, l'accueil et la protection des enfants victimes de la traite des êtres humains devraient se faire selon des procédures particulières qui devraient être adaptées à leurs besoins et assurer leur protection, conformément aux Conventions du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE no 197) et sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE no 201);
- 5.5. tout enfant non accompagné devrait être placé immédiatement sous la responsabilité d'un tuteur mandaté pour sauvegarder son intérêt supérieur. Le tuteur légal devrait être indépendant et avoir les compétences nécessaires en matière de prise en charge d'enfants. Chaque tuteur devrait suivre une formation régulière et être soumis à des contrôles/suivis périodiques et indépendants;
- 5.6. une assistance juridique, sociale et psychologique devrait être offerte sans délai aux enfants non accompagnés. Il conviendrait de les informer immédiatement après leur arrivée ou leur interpellation, individuellement, dans une langue et sous une forme qu'ils peuvent comprendre, de leur droit d'être protégés et assistés, y compris de leur droit de demander l'asile ou d'autres formes de protection internationale, ainsi que des procédures nécessaires et de leurs conséquences;
- 5.7. les enfants non accompagnés devraient être interrogés individuellement sur leurs données personnelles et leurs antécédents par un personnel spécialisé et bien formé, en présence de leur tuteur;
- 5.8. l'accès aux procédures d'asile et de protection internationale doit être assuré sans condition à l'ensemble des enfants non accompagnés. Il convient de mettre en place un système d'asile harmonisé adapté à l'enfant, qui intègre des procédures prenant en considération les difficultés supplémentaires que peuvent rencontrer les enfants pour surmonter leurs traumatismes et raconter de façon cohérente ce qu'ils ont vécu et leurs expériences de persécution spécifique aux enfants. Les demandes d'asile déposées par les enfants non accompagnés devraient être considérées comme prioritaires et traitées dans le délai le plus court possible, tout en leur laissant suffisamment de temps pour comprendre le processus et s'y préparer. Outre le tuteur, les enfants non accompagnés devraient tous être représentés dans les procédures d'asile par un avocat mis à leur disposition gratuitement par l'Etat et pouvoir faire appel des décisions concernant leur demande de protection devant un tribunal;
- 5.9. la rétention d'enfants non accompagnés pour des motifs liés à la migration ne saurait être tolérée. Elle devrait être remplacée par des dispositions appropriées de prise en charge, de préférence le placement dans une famille, de manière à assurer aux enfants des conditions de vie appropriées à leurs besoins pendant la période appropriée. S'ils sont hébergés dans des centres, les enfants doivent être séparés des adultes.
- 5.10. La détermination de l'âge devrait être uniquement entreprise en cas de doutes raisonnables sur le fait que la personne est mineure. Cette démarche devrait être fondée sur la présomption de minorité par une autorité indépendante qui procédera dans un certain délai à une évaluation multidisciplinaire. Elle ne peut reposer uniquement sur un avis médical. Les examens ne devraient être réalisés qu'avec l'accord de l'enfant ou de son tuteur. Ils ne devraient pas être intrusifs ou contraires aux règles d'éthique médicale et la marge d'erreur des examens médicaux et autres devrait être clairement indiquée et prise en compte. Si la minorité de l'intéressé reste incertaine, celui-ci devrait avoir le bénéfice du doute. Les décisions liées à l'évaluation devraient être susceptibles de recours administratifs ou judiciaires;
- 5.11. dans toutes les procédures pertinentes, il convient d'écouter et d'accorder toute sa place au point de vue de l'enfant, selon son âge et sa maturité. Les procédures administratives et judiciaires des Etats membres devraient être élaborées et appliquées d'une manière adaptée à l'enfant;
- 5.12. la recherche d'une solution durable devrait être l'objectif ultime dès le premier contact avec l'enfant non accompagné. Il devrait s'agir notamment de rechercher, à la demande de l'enfant ou de son tuteur – si cela ne présente aucun risque et n'expose pas la famille à un danger –, des membres de sa famille, de procéder à une évaluation individualisée de l'intérêt supérieur de l'enfant, en étudiant sur un pied d'égalité toutes les options possibles de solution durable. Cette dernière peut être

l'intégration de l'enfant dans le pays d'accueil, le regroupement familial dans un pays tiers ou le retour et la réinsertion dans le pays d'origine. Il importe que les pouvoirs publics, le tuteur légal et l'enfant intéressé définissent conjointement un projet de vie individuel et que ce dernier bénéficie d'un suivi tout au long de sa mise en œuvre, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)9 du Comité des Ministres sur les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés. Tant qu'une solution durable n'aura pas été décidée, l'enfant devrait disposer d'un statut qui lui permette de séjourner légalement dans le pays d'accueil. Ce statut devrait rester valide pendant toute la durée du projet de vie réalisé dans le pays d'accueil, même si le projet se prolonge après la majorité;

5.13. l'accès à un hébergement approprié, à l'éducation, à la formation professionnelle et à des soins de santé doit être garanti à tous les enfants non accompagnés, quel que soit leur statut de migrant, dans les mêmes conditions que les enfants ressortissants du pays d'accueil. 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;

5.14. les possibilités de regroupement familial devraient être étendues au-delà du pays d'origine et envisagées dans une perspective humanitaire en examinant les relations familiales au sens large dans le pays d'accueil et dans des pays tiers, en se fondant sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Règlement Dublin II ne devrait être appliqué à un enfant non accompagné que si le transfert vers un pays tiers répond à son intérêt supérieur;

5.15. l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pris en compte dans toutes les étapes qui conduisent à son retour dans son pays d'origine. Le retour ne doit pas être envisagé s'il risque d'entraîner une violation des droits fondamentaux de l'enfant. Lorsqu'aucun parent ou membre de la famille élargie n'est retrouvé, le retour ne devrait être décidé que si l'enfant peut bénéficier d'une prise en charge convenue à l'avance, sûre, concrète et adaptée, assortie de mesures de réinsertion dans le pays d'origine. Le retour en institution ne devrait pas en soi être considéré comme une solution durable. Il appartient à un organe professionnel de la protection de l'enfance d'évaluer les conditions de retour. Un plan de suivi devrait être élaboré pour s'assurer de la protection de l'enfant après son retour. Les arguments étrangers aux droits de l'homme, comme ceux qui ont trait à la maîtrise générale des migrations, ne devraient pas primer sur les considérations liées à l'intérêt supérieur de l'enfant quand des retours sont envisagés. Les retours dans des pays où la sécurité, la protection – y compris contre le refoulement – et le bien-être de l'enfant ne peuvent être garantis ne doivent pas être envisagés. Les enfants qui font l'objet d'une procédure de retour doivent, outre un tuteur, être représentés par un avocat. Ils doivent avoir accès aux motifs des décisions de retour et pouvoir en faire appel devant un tribunal; cet appel doit avoir un effet suspensif sur le retour.

6. L'Assemblée invite l'Union européenne, en particulier:

6.1. à favoriser la pleine mise en œuvre du Plan d'action de l'Union européenne pour les mineurs non accompagnés, conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

6.2. à envisager de proposer de nouvelles normes législatives pour combler les lacunes existantes concernant la protection en droit communautaire de l'ensemble des enfants non accompagnés, qu'ils demandent l'asile ou non;

6.3. à élaborer une méthode harmonisée de collecte des données pertinentes sur les enfants non accompagnés dans toute l'Europe pour permettre une comparaison réelle au niveau européen, tout en veillant à ce que les données à caractère personnel soient protégées; et à soutenir les institutions indépendantes nationales, capables de collecter les données et de constituer un centre de ressources approprié portant sur tous les domaines liés à la situation des enfants non accompagnés;

6.4. à adopter et à mettre en œuvre des normes communes et des garanties procédurales sur la tutelle et l'aide juridique pour l'ensemble des enfants non accompagnés, afin d'assurer que leurs intérêts et leurs besoins de protection seront préservés tout au long des procédures administratives et judiciaires;

6.5. à soutenir l'adoption d'un protocole commun pour la détermination de l'âge dans le plein respect de principes éthiques, médicaux et juridiques, afin de trouver un équilibre entre les approches et les pratiques divergentes actuelles;

- 6.6. à continuer d'œuvrer en faveur de la création d'un système harmonisé d'asile pour les mineurs non accompagnés dans le cadre de la directive révisée sur l'asile, ainsi que d'un système harmonisé d'assistance et de protection des enfants victimes de la traite dans le cadre des instruments communautaires relatifs à l'asile et à la traite actuellement en cours de révision; et à garantir le respect, par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, des obligations qui leur incombent au titre du droit communautaire concernant les enfants non accompagnés;
- 6.7. à améliorer les mécanismes transnationaux de protection de l'enfance, sachant que des enfants non accompagnés se déplacent dans toute l'Europe, notamment quand ils disparaissent des centres d'accueil;
- 6.8. à s'abstenir de soutenir ou de financer la construction de structures d'accueil, dans la perspective de renvoyer les enfants dans les pays d'origine qui ne disposent pas de système adéquat de protection de l'enfance offrant des garanties suffisantes et fonctionnant de façon transparente; et à veiller à ce que, en aucun cas, l'existence de tels centres n'empêche la prise de décision au cas par cas quant à savoir si le retour est ou non dans l'intérêt supérieur de l'enfant;
- 6.9. à soutenir davantage les pays d'origine dans leurs efforts visant à encourager les systèmes de protection de l'enfance et à donner à tous les enfants des perspectives d'avenir afin de réduire le risque de migrations périlleuses et inutiles;
- 6.10. à assurer une coopération avec les pays d'origine afin d'évaluer la situation de l'enfant et de trouver une solution durable au cas par cas;
- 6.11. à favoriser des bonnes pratiques de processus de retour dans toute l'Europe, y compris la coopération avec des pays tiers, pour assurer des mesures adaptées en matière de prise en charge et de placement, et une aide appropriée à la réinsertion;
- 6.12. à assurer une bonne insertion des enfants non accompagnés dans le pays d'accueil lorsque cette option a été jugée conforme à leur intérêt supérieur.