



Doc. 15166

14 octobre 2020

Une tutelle efficace pour les enfants migrants non accompagnés et 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 salue l'excellent rapport élaboré par M^{me} Rósa Björk Brynjólfssdóttir (Islande, GUE) pour la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Elle souscrit pleinement à l'idée que les États membres doivent prendre des mesures plus fermes en vue de respecter leurs obligations au regard du droit international et protéger les enfants migrants non accompagnés et séparés, notamment en leur proposant un régime de tutelle efficace.

2. Comme indiqué à juste titre dans le rapport, ces enfants comptent parmi les personnes les plus vulnérables. Un dispositif de tutelle efficace doit faire partie intégrante du système national de protection de l'enfance – un système qui doit protéger de la même manière tous les enfants présents sur le territoire, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut migratoire. Un régime de tutelle efficace doit en outre tenir compte des besoins spécifiques et de la situation des enfants migrants non accompagnés et séparés, afin de protéger et de promouvoir leurs droits et de veiller à leur intérêt supérieur. La commission est particulièrement préoccupée par la situation actuelle des enfants migrants non accompagnés et séparés dans des camps ou des centres surpeuplés (ce qui augmente notamment le risque qu'ils soient infectés par le coronavirus). Elle souligne donc qu'il est de toute urgence nécessaire que les États membres collaborent pour assurer dès que possible la relocalisation de ces enfants en toute sécurité.

3. Dans cette perspective, la commission souhaite proposer quelques amendements précis pour renforcer le texte.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 3, après les mots «préservant l'intérêt supérieur de tous les enfants sur leur territoire», ajouter les mots suivants:

«sans discrimination»

1. Renvoi en commission: Doc. 14637, Renvoi 4410 du 23 novembre 2018. Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir Doc. 15133. Avis approuvé par la commission le 22 septembre 2020.



Amendement B (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 5, ajouter les mots suivants:

«— offrant ainsi aux enfants migrants non accompagnés et séparés, indépendamment de leur âge ou de leur statut, la même protection qu'aux enfants ayant la nationalité du pays concerné, conformément aux obligations internationales»

Amendement C (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7.1, ajouter les mots suivants:

«pour les enfants migrants non accompagnés et séparés, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant»

Amendement D (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.4, remplacer les mots «pour que chaque enfant migrant non accompagné se voie attribuer un tuteur dès son arrivée» par les mots suivants:

«pour que chaque enfant migrant non accompagné ou séparé se voie attribuer un tuteur dès qu'il a été identifié comme tel, indépendamment de son âge ou de son statut, de manière à satisfaire ses besoins en matière de prise en charge, de sécurité, d'éducation et de santé et à garantir l'exercice de son droit à la protection»

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.5, remplacer les mots «aux problèmes des enfants» par les mots suivants:

«aux besoins des enfants»

Amendement F (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7.5, ajouter les phrases suivantes:

«les organismes de tutelle doivent aussi collaborer avec des professionnels qualifiés travaillant au sein de services spécialisés, le cas échéant, pour évaluer et déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant et ses besoins en tenant compte de sa situation familiale, de son état de santé, de ses vulnérabilités particulières, de son sexe, de son origine ethnique et de son appartenance religieuse. Pour ces raisons, le fait que des professionnels, tuteurs et autres soignants soient migrants d'origine pourrait représenter un avantage;»

Amendement G (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.6, après les mots “selon une approche”, ajouter les mots suivants:

«adaptée aux enfants et»

Amendement H (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.7, remplacer les mots «en maintenant la tutelle jusqu'à l'âge de 21 ans si possible» par les mots suivants:

«en maintenant la tutelle ou tout autre type de prise en charge continue jusqu'à l'âge de 21 ans, si possible, et en revoyant leurs pratiques consistant à accorder des permis de séjour temporaires aux enfants migrants non accompagnés et séparés pour mettre en place une législation plus adaptée aux enfants et fondée sur leurs droits, en vue de garantir pleinement leur bien-être tant que leur situation relève de la compétence d'un État membre, et en leur accordant un avantage identique à celui de se voir attribuer un tuteur ou un autre type de prise en charge continue jusqu'à l'âge de 21 ans, comme l'exprime la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2019)4 sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte»

Amendement I (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 7.8, ajouter les mots suivants:

«et à compléter la capacité juridique limitée des enfants en garantissant le respect de leur intérêt supérieur et en tenant compte de leur droit d'être entendus dans les procédures et les décisions qui les concernent»

Amendement J (au projet de résolution)

Au paragraphe 8, remplacer le mot «mineurs» par «enfants».

Amendement K (au projet de résolution)

Au paragraphe 9, après les mots «non accompagnés», ajouter les mots suivants:

«et séparés»

Amendement L (au projet de recommandation)

Au paragraphe 2.1, remplacer les mots «Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe» par les mots suivants:

«nouveau Plan d'action du Conseil de l'Europe dans le domaine des migrations et des droits de l'homme (en cours d'élaboration)»

Amendement M (au projet de recommandation)

Au paragraphe 2.3, après chaque occurrence du terme «non accompagnés», ajouter les mots suivants:

«et séparés»

Amendement N (au projet de recommandation)

Après le paragraphe 2.3, ajouter le paragraphe suivant:

«d'inviter le Réseau de correspondants sur les migrations à étudier la possibilité d'intensifier le dialogue sur la coopération pluridisciplinaire internationale et nationale en vue de renforcer la protection des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte des migrations, notamment en améliorant la collecte et l'échange de données sur ce groupe dans les États membres du Conseil de l'Europe;»

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

1. Je tiens tout d'abord à féliciter M^{me} Rósa Björk Brynjólfssdóttir (Islande, GUE) pour l'excellent rapport qu'elle a élaboré pour la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées.
2. Un enfant non accompagné ou séparé est clairement désavantagé sans ses parents ou d'autres personnes pour le prendre en charge et se trouve par conséquent dans une situation de grande vulnérabilité et de risque. Conformément à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), un enfant non accompagné ou séparé, peu importe sa situation et son statut de migrant, est avant tout un enfant et devrait être traité comme tel². Je partage la préoccupation de M^{me} Brynjólfssdóttir concernant le fait que, même si tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié cette convention, ces enfants ne bénéficient pas de la protection et de l'assistance nécessaires auxquelles ils ont droit. Cette protection et cette assistance doivent être octroyées sans discrimination. **(Amendement A)**
3. L'Observation générale n° 6 de la CIDE précise que les obligations d'un État signataire de la CIDE s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris pour les enfants qui tombent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire³. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant s'applique à tous les

2. HCR et UNICEF: L'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe, p. 53.

3. HCR et UNICEF, *ibid.*, p. 25.

enfants, sans discrimination, y compris aux enfants non accompagnés et séparés qui se trouvent en danger en dehors de leur pays d'origine⁴ et doit toujours être la considération primordiale, également en ce qui concerne le régime de tutelle offert aux enfants migrants non accompagnés et séparés. **(Amendement C)**

4. Les enfants qui sont privés à titre temporaire ou permanent du soutien de leur milieu familial ont droit à une protection et à une assistance spéciales, conformément à l'article 20 de la CIDE. Les mécanismes institués en application de la législation nationale en vue d'assurer une protection de remplacement aux enfants privés de leur milieu familial doivent également couvrir les enfants non accompagnés et séparés se trouvant en dehors de leur pays d'origine⁵. Étant donné que les enfants demandeurs d'asile se trouvent dans une situation de particulière vulnérabilité, l'article 22 de la CIDE précise qu'ils ont le droit de bénéficier d'une protection et d'une assistance humanitaire adaptées, qui comprend la recherche des membres de leur famille. L'article 22(2) prévoit non seulement une obligation de coopération, mais accorde aussi expressément à tout enfant demandeur d'asile ou réfugié, dont ni les parents ni aucun autre membre de la famille ne peuvent être retrouvés, le droit à la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial, telle que celle qui est énoncée à l'article 20⁶.

5. Les enfants qui ont été identifiés comme non accompagnés et séparés ont besoin de se voir rapidement attribuer un tuteur et d'être orientés dès que possible vers les services de protection de l'enfance afin de satisfaire leurs besoins en matière de prise en charge, de sécurité, d'éducation et de santé et de garantir l'exercice de leurs droits. **(Amendement D)**

6. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être évalué et déterminé individuellement pour chaque enfant et en fonction de ses besoins. Pour qu'un tuteur puisse contribuer, en particulier, à l'identification et à la mise en œuvre de mesures relatives à l'évaluation et à la détermination des vulnérabilités et de l'intérêt supérieur de l'enfant; notamment en ce qui concerne ses besoins en matière de santé mentale et physique, de logement, de prise en charge, d'éducation et de loisirs, il faut créer un environnement favorable permettant au tuteur de nouer une relation de confiance avec lui. Cela implique qu'il entretienne des contacts avec l'enfant, qu'il lui rende visite régulièrement, que des règles claires de confidentialité s'appliquent concernant la communication et la collecte d'informations portant par exemple sur la situation familiale de l'enfant, son état de santé, ses vulnérabilités particulières, son sexe et son identité de genre, son origine ethnique ainsi que son appartenance religieuse. Le tuteur doit être un lien entre l'enfant et les autorités compétentes, et ainsi mettre en place une coopération et une action coordonnée avec les professionnels qualifiés sur les questions intéressant l'enfant, en particulier les personnes responsables de sa prise en charge, son représentant légal, les membres du corps enseignant, les travailleurs sociaux et les services sociaux, les professionnels de santé, la police, les agents des services de l'immigration, etc. Le tuteur doit s'adapter à l'enfant et être sensible à la dimension de genre, bénéficier d'une formation et d'un soutien appropriés et avoir des connaissances notamment sur la législation relative à l'asile et à l'immigration, sur le regroupement familial ainsi que sur certains aspects de la diversité culturelle et linguistique. **(Amendements E, F et G)**

7. La tutelle est d'une importance capitale, non seulement parce qu'elle permet de protéger les enfants contre ce qui pourrait leur nuire, mais aussi en raison de son rôle central pour garantir que les enfants – qui n'ont pas la pleine capacité juridique – puissent exercer les droits qui leur sont accordés. L'Observation générale n° 14 du CRC appelle à mener une action globale et coordonnée en ce qui concerne l'enfant⁷. Les problèmes que rencontre un enfant non accompagné ou séparé peuvent relever de la compétence de plusieurs autorités et leur résolution peut souvent prendre beaucoup de temps. Cela nécessite d'adopter une approche holistique avec toutes les parties prenantes. L'intervention d'un tuteur est donc essentielle pour veiller à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant lors de ses différentes rencontres et au cours des procédures qui le concernent. Le tuteur complète en outre la capacité juridique limitée de l'enfant, garantit le respect de son intérêt supérieur et veille à ce qu'il puisse exercer son droit à être entendu tout au long du processus. Il convient de distinguer le rôle de représentant légal de l'enfant, assuré par le tuteur, de celui d'un avocat ou d'un professionnel du droit, qui doit être désigné en plus du tuteur aux fins des procédures judiciaires⁸⁹. **(Amendement I)**

4. Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observation générale n° 6 (2005): Traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, 1^{er} septembre 2005, CRC/GC/2005/6.

5. CRC/GC/2005/6, *ibid.* paragraphes 39-40.

6. Sharon Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, 1999, p.371.

7. Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1), 29 mai 2013, CRC/C/GC/14.

8. Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (chapitre III et chapitre IV, paragraphes 1 et 17).

8. Malgré leurs obligations internationales clairement établies à cet égard, de nombreux États membres ne garantissent pas le même niveau de protection à tous les enfants. Il est regrettable que dans certains d'entre eux, la situation spécifique des enfants au regard du droit de séjour ou de leur statut migratoire détermine le niveau et le type de protection qui leur est accordée ainsi que les modalités de leur tutelle ou de leur représentation¹⁰. En Norvège, par exemple, les enfants migrants âgés de plus de 15 ans sont placés sous l'autorité des services de l'immigration au lieu de dépendre de l'agence locale de protection de l'enfance. Dans ce cas, la prise en charge et la protection accordées aux enfants migrants sont donc différentes de celles qui sont prévues pour les enfants qui ont la nationalité du pays. La Recommandation CM/Rec(2019)11¹¹ du Comité des Ministres recommande d'éviter de désigner des tuteurs ayant des liens institutionnels ou financiers avec les autorités ou les organismes chargés des procédures de prise en charge ou d'immigration, car leurs intérêts risqueraient d'entrer en conflit avec ceux de l'enfant. Bien que certains États membres aient mis en place des systèmes de protection de l'enfance, d'asile et d'immigration plus développés, qui sont plus favorables que ceux prévus par la Convention, si un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, on peut considérer qu'il y a discrimination¹².

(Amendement B)

9. Dans de nombreux États membres, les enfants ayant la nationalité du pays qui sont privés à titre temporaire ou permanent du soutien de leur milieu familial se voient attribuer un tuteur ou se voient accorder une prise en charge et un soutien continu par la mise en place d'une tutelle ou d'autres mesures, pour une période transitoire à partir de l'âge de 18 ans et jusqu'à l'âge de 21 ans. Étant donné que les enfants migrants non accompagnés et séparés sont particulièrement vulnérables, la prolongation de la tutelle ou des modalités de protection de ce type devraient également leur être applicables. La Recommandation CM/Rec(2019)4 choisit de promouvoir la continuité des services de soutien social et des relations avec la personne de contact au-delà de l'âge de 18 ans¹³. Ce type de prolongation nécessite d'être ajustée en fonction du niveau de maturité de chaque individu et ne doit pas entraîner une limitation de la capacité juridique des jeunes migrants. Au contraire, elle doit représenter une forme de soutien supplémentaire. La commission est particulièrement préoccupée par la situation des enfants migrants non accompagnés et séparés ayant obtenu un permis de séjour temporaire, qui sont destinés à être renvoyés dans leur pays d'origine une fois qu'ils ont atteint l'âge de 18 ans. Ces enfants courent un plus grand risque de disparaître des centres d'accueil¹⁴. L'incertitude quant à leur avenir, associée à l'absence d'une véritable prise en charge par un tuteur, créent de nouveaux facteurs de stress dans la vie de ces enfants, tout en aggravant leurs vulnérabilités préexistantes. Il apparaît clairement que cette pratique n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant et le prive de la perspective de négocier avec succès sa transition vers l'âge adulte. J'estime que cette pratique est contraire à l'obligation des États membres de garantir les droits fondamentaux de l'enfant, conformément à la CIDE.

(Amendement H)

10. Dans la situation actuelle, dans certains États membres qui accueillent un grand nombre de migrants, il est difficile d'appliquer, en faveur des enfants migrants non accompagnés et séparés, un régime de tutelle efficace, fondé sur leurs droits, en particulier dans les pays de transit. C'était par exemple le cas dans le camp de Moria, en Grèce, qui accueillait plus de 12 000 migrants, dont plus de 4 000 enfants, alors que sa capacité d'accueil était inférieure à 2 800 personnes¹⁵. Dans le cadre de son Plan d'action en vue de l'adoption de mesures immédiates pour soutenir la Grèce, la Commission européenne avait proposé de relocaliser jusqu'à 1 600 enfants (avant la destruction du camp par un incendie)¹⁶. Certains États avaient suspendu leurs projets

9. L'affaire *H.A. et autres c. Grèce*, n° 19951/16 (arrêt rendu le 28 février 2019, paragraphes 209-213) est révélatrice du rôle que doit jouer le tuteur légal dans l'obtention d'une assistance juridique et la désignation d'un représentant légal en faveur des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte des migrations: l'absence d'intervention de la part du tuteur a entraîné une violation de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention.

10. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne: Régimes de tutelle pour les enfants privés de soins parentaux dans l'Union européenne (2015).

11. Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, adoptée le 11 décembre 2019.

12. Cour européenne des droits de l'homme, *Biao c. Danemark*, paragraphe 90.

13. Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte, adoptée le 24 avril 2019 (paragraphe 8 de l'annexe à la recommandation).

14. Dans une lettre adressée en décembre 2016 au ministère norvégien de la Justice et de la Sécurité publique, la Direction de l'immigration a exprimé sa préoccupation face à la vague de disparitions d'enfants migrants dans les centres d'accueil après qu'un plus grand nombre d'enfants ont obtenu des permis de séjour temporaires. Ces enfants seraient partis pour vivre dans la rue dans de grandes villes en Allemagne et en France.

15. Le camp a été détruit par un incendie le 8 septembre 2020.

16. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1288.

de relocalisation en raison de la pandémie de covid-19, mais le déplacement d'un si grand nombre de migrants à cause de l'incendie semble avoir fait naître le sentiment qu'il est urgent de mettre en œuvre ces projets maintenant.

11. La commission tient à souligner que la situation reste précaire malgré la pandémie, et qu'il est urgent de prendre des mesures de concert avec les États membres pour veiller à ce que ces enfants bénéficient de la protection à laquelle ils ont droit, conformément à la CIDE. Par ailleurs, la commission convient qu'un mécanisme plus adapté doit être créé pour que les enfants migrants non accompagnés puissent être relocalisés rapidement et en toute sécurité, en tenant compte de l'avis des enfants. Les récents incendies dans le camp de Moria, en Grèce, mettent une fois de plus en évidence les problèmes structurels de la politique migratoire européenne. Comme l'a indiqué la Commissaire aux droits de l'homme, le manque de solidarité et d'action des autres États membres sont responsables cette situation, qui a conduit à la création de camps surpeuplés où les migrants vivent dans des conditions inhumaines et insupportables, est imputable au manque de solidarité et à l'absence d'intervention des autres États membres¹⁷. Alors que de nombreux enfants migrants non accompagnés et séparés se trouvent en péril et dans des situations désespérées, une action urgente doit être menée par les États membres pour mettre en place une collaboration qui permettra leur relocalisation, afin d'assurer leur avenir et leur bien-être. **(Amendements M et N)**

12. Enfin, certains amendements ont été introduits pour assurer la cohérence terminologique de l'ensemble du texte et prendre également en compte d'autres normes juridiques internationales et du Conseil de l'Europe, telles que la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration et la Recommandation CM/Rec(2019)4 du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte, ainsi que pour faire référence au nouveau Plan d'action dans le domaine des migrations et des droits de l'homme, qui est en cours d'élaboration par le Représentant spécial de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés (plutôt qu'au Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe, qui est terminé). **(Amendements D, J, K, L et M).**

17. Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du 9 septembre 2020, «Après l'incendie de Moria, la Commissaire appelle les autorités grecques à venir en aide à tous les sinistrés»