



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.9.2012
COM(2012) 554 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés

{SWD(2012) 281 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport à mi-parcours relatif à la mise en œuvre du Plan d'action pour les mineurs non accompagnés

I. INTRODUCTION

En mai 2010, la Commission a adopté le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés (2010-2014)¹, à la suite duquel les conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés² ont été adoptées en juin 2010. Ces deux documents proposaient une approche commune, à l'échelle de l'Union européenne (UE), fondée sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ils définissaient les principaux domaines d'action, tels que la prévention, l'accueil et la recherche de solutions durables, à concrétiser par une série de mesures pratiques mises en œuvre par les institutions et agences de l'UE, les États membres et les parties prenantes.

Le plan d'action et les conclusions du Conseil invitaient la Commission à rendre compte de leur exécution respective avant mi-2012. Le présent rapport à mi-parcours met en exergue les changements intervenus entre mai 2010 et juin 2012 et indique les domaines requérant plus d'attention et une action ciblée au cours des deux prochaines années. Il s'accompagne d'un document de travail des services de la Commission³ décrivant de manière plus détaillée les actions des institutions et agences de l'UE ainsi que celles des administrations nationales des États membres. Le rapport fait également référence, le cas échéant, aux activités menées par d'autres acteurs. Le rapport et le document de travail des services de la Commission ont été établis sur la base de recherches, de consultations avec les États membres et d'un dialogue permanent avec les organisations de la société civile.

II. SITUATION ACTUELLE

Les événements de ces deux dernières années montrent que l'arrivée de mineurs non accompagnés⁴ n'est pas un phénomène passager mais une caractéristique de longue date de la migration vers l'Union européenne et qu'une approche commune de l'UE vis-à-vis de cette catégorie de migrants est nécessaire.

Les raisons de l'arrivée de mineurs non accompagnés demeurent multiples et interdépendantes. Certains fuient des conflits armés, des catastrophes naturelles, des discriminations ou des persécutions. Dans ce contexte, des événements mondiaux tels que les conflits en Afghanistan et en Irak ou les troubles politiques liés au «printemps arabe» peuvent être considérés comme des facteurs contribuant de manière importante à ces flux. En 2009⁵,

¹ COM(2010) 213 final.

² Conclusions du Conseil sur les mineurs non accompagnés, 3018^{ème} session du Conseil «Justice et affaires intérieures», Luxembourg, 3 juin 2010.

³ Document de travail des services de la Commission, SWD(2012)281.

⁴ La définition des «mineurs non accompagnés» est tirée de l'article 2, point f), de la directive 2001/55/CE du Conseil.

⁵ En 2009, l'Afghanistan, la Somalie et l'Irak étaient les trois principaux pays d'origine des mineurs non accompagnés entrés dans l'UE. Frontex (2010) «*Unaccompanied Minors in the Migration Process*».

les principaux pays d'origine des mineurs non accompagnés arrivés dans l'UE étaient l'Afghanistan et l'Irak et, dans la plupart des États membres, ces pays sont restés, avec les pays de la Corne de l'Afrique, d'importantes sources de migration en 2010⁶. Certains enfants ne partent pas de leur plein gré mais sont envoyés par leur famille pour éviter les persécutions politiques, pour accéder à l'enseignement et à la protection sociale dont ils sont privés chez eux, ou simplement pour fuir la pauvreté et trouver un emploi dans l'UE⁷. D'autres cherchent à rejoindre des membres de leur famille déjà dans le territoire de l'UE. Enfin, certains mineurs non accompagnés arrivent en tant que victimes de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation.

Comme indiqué dans le plan d'action, les statistiques relatives à cette catégorie de migrants sont limitées et, malgré quelques améliorations en matière de collecte des données, ce constat reste valable. Les données disponibles les plus fiables sont celles concernant les mineurs non accompagnés qui ont demandé l'asile. En 2011, 12 225 demandes d'asile ont été introduites dans l'UE27, un chiffre comparable aux années précédentes⁸, suggérant que ce type de migration reste très important. Les informations relatives aux autres types de flux de mineurs non accompagnés sont plus rares. En 2011, les États membres dénombrent un total de 4 406 permis de résidence délivrés à des mineurs non accompagnés.⁹ Globalement, les faits suggèrent qu'il n'y a pas eu de diminution sensible du nombre d'enfants arrivant dans l'UE et il est peu probable que cela change au cours des prochaines années.

L'importance et la nature des flux continuent de varier d'un État membre à l'autre. Dans certains États membres, les mineurs non accompagnés arrivent principalement comme demandeurs d'asile. C'est notamment le cas en Suède, où le nombre de demandes d'asile introduites par des enfants non accompagnés n'a cessé d'augmenter chaque année, passant de 1 510 en 2008 à 2 655 en 2011. De manière similaire, en Allemagne, le nombre de demandes d'asile provenant de cette même catégorie de migrants a presque triplé au cours de la même période, passant de 765 à 2 125¹⁰.

Dans d'autres États membres, les flux de demandeurs d'asile sont relativement moins importants comparés au nombre d'enfants arrivant comme migrants irréguliers. C'est le cas de l'Italie et de l'Espagne qui, en 2010¹¹, ont respectivement délivré des premiers permis à 2 278 et 819 enfants non accompagnés ne demandant pas l'asile. Une part croissante de ces flux de migrants irréguliers est due à l'instabilité politique dans les pays nord-africains et ailleurs. Ainsi, l'Italie a constaté que les flux de mineurs non accompagnés venant des pays d'origine habituels — comme l'Albanie — avaient diminué ces dernières années, tandis que ceux provenant des pays d'Afrique et du Moyen-Orient caractérisés par une instabilité sociopolitique avaient augmenté.

⁶ «Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics», EMN, <http://www.emn.europa.eu>, accessible sous l'onglet «EMN Ad-Hoc Queries/Protection» (n° 367).

⁷ Particulièrement en France. Frontex (2010) «Unaccompanied Minors in the Migration Process».

⁸ Respectivement 10 845 en 2010, 12 245 en 2009 et 11 715 en 2008. Eurostat.

⁹ Eurostat

¹⁰ Eurostat.

¹¹ Les chiffres correspondants de mineurs non accompagnés ayant demandé l'asile en 2010 étaient de 15 en Espagne et de 305 en Italie. Eurostat.

Le dernier groupe d'États membres est constitué de pays de transit, qui reçoivent très peu de demandes d'asile d'enfants non accompagnés — généralement moins de 60 par an¹² — mais que certains enfants traversent pour atteindre leur pays de destination. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale entrent dans cette catégorie.

III. COLLECTE DES DONNEES

La collecte de données demeure une des principales difficultés. Le fait que les mineurs non accompagnés ne forment pas un groupe homogène — et soient pris en charge par différentes autorités — a pour effet que la collecte de données habituellement effectuée par les États membres n'englobe pas la totalité des mineurs non accompagnés. S'il existe des données statistiques fiables sur les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, il y en a beaucoup moins sur ceux qui ont migré clandestinement ou ont été victimes de la traite des êtres humains.

Toutefois, tant la collecte que l'échange de données quantitatives et qualitatives se sont considérablement améliorées ces deux dernières années. La révision, en 2011, des lignes directrices pour la collecte des données prévue par l'article 6 du règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale¹³ a permis à Eurostat de collecter des données sur une catégorie supplémentaire de permis, à savoir les permis de résidence délivrés à des mineurs non accompagnés qui ne demandent pas l'asile ou qui n'ont pas obtenu de permis de résidence en tant que victimes de la traite des êtres humains, ce qui donne une idée de l'ampleur et de la dynamique de la migration hors demandes d'asile¹⁴. En septembre 2010, Frontex a publié une évaluation ciblée des risques, qui analyse les chiffres, nationalités, itinéraires et moyens de faciliter la migration des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile¹⁵. Le Réseau européen des migrations (REM) a gardé un rôle important dans l'échange de données sur les mineurs non accompagnés. Une demande ponctuelle lancée au premier trimestre 2012 a fourni des statistiques et informations actualisées sur les pratiques concernant les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile¹⁶.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA)¹⁷, créé récemment, participe également à l'échange et à la surveillance des données. Le programme de travail 2012 du BEA prévoit la mise sur pied d'un système d'échange et de surveillance des informations sur les mineurs non accompagnés, ainsi que la collecte de données et le développement des informations sur les pays d'origine¹⁸.

¹² Par exemple, en 2011, 10 demandes d'asile d'enfants non accompagnés ont été recensées en République tchèque et en Lituanie, 20 en Slovaquie, 25 en Bulgarie, 55 en Roumanie et 60 en Hongrie et en Slovénie. L'Estonie et la Lettonie n'ont recensé aucune demande de ce type. Eurostat.

¹³ Règlement (CE) n° 862/2007.

¹⁴ Eurostat, premiers permis délivrés pour d'autres raisons, ventilés par raison, par durée de validité et par nationalité: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth.

¹⁵ Frontex (2010): «*Unaccompanied Minors in the Migration Process*».

¹⁶ «*Ad-Hoc Query_Unaccompanied Minors - updated facts and statistics*», Réf. n° 367. Site internet REM, <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

¹⁸ Programme de travail 2012 du BEA, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_FR_TRA.pdf

Voie à suivre

Les États membres, les institutions et agences de l'UE, ainsi que les organisations non gouvernementales et internationales, doivent intensifier leurs efforts de collecte et d'échange de données quantitatives et qualitatives, notamment de statistiques ventilées par sexe. Il importe d'améliorer encore la comparabilité des données recueillies dans l'UE. Les États membres sont invités à poursuivre la collecte de données sur les mineurs non accompagnés qui demandent l'asile, mais aussi sur ceux qui sont en situation irrégulière ou victimes de la traite des êtres humains. En particulier, les données relatives à la traite des mineurs devraient être ventilées plus finement en vue d'obtenir des informations sur les mineurs non accompagnés victimes de la traite des êtres humains.

Le recueil de données ne devrait pas se limiter à la collecte initiale, qui intervient au moment où les mineurs non accompagnés entrent dans un État membre. Une meilleure compréhension de ce qui leur advient lorsqu'ils sont dans le territoire de l'UE est également nécessaire. Dans toute la mesure du possible, les États membres devraient recueillir des données quantitatives et qualitatives au sujet du nombre de mineurs non accompagnés fuyant les services d'accueil et des types de services et de soutien aux différents stades des procédures applicables (procédures accélérées, procédures à la frontière, procédures de détermination de l'âge, de recherche des familles, de désignation de tuteurs, etc.). Enfin, il faudrait aussi réunir des données statistiques sur le nombre de mineurs non accompagnés qui sont rapatriés¹⁹.

En 2013 et 2014, dans le cadre d'un projet pilote soutenu par le Parlement européen, la Commission réalisera une étude dans le but de recueillir des données à l'échelle de l'UE sur l'implication des enfants dans les procédures pénales, civiles et administratives. Dans ce contexte, l'étude réunira des statistiques sur la base d'indicateurs pertinents et donnera un aperçu descriptif de l'implication des mineurs non accompagnés dans les procédures administratives au sein de l'UE.

Le BEA facilitera davantage l'échange d'informations et le partage de connaissances au moyen de réunions d'experts consacrées aux mineurs non accompagnés. D'ici fin 2012, le BEA publiera le rapport relatif aux informations sur les pays d'origine concernant l'Afghanistan. Ce rapport comportera des points spécifiques importants sur les groupes vulnérables, dont les mineurs non accompagnés.

IV. PREVENTION DES MIGRATIONS PERILLEUSES ET DE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS

Le plan d'action reconnaît que la prévention des migrations périlleuses et de la traite des enfants constitue la première étape d'une lutte efficace contre le phénomène de la migration des mineurs non accompagnés. Dans ce but, l'Union européenne et ses États membres ont continué d'intégrer la question des migrations — et en particulier la migration des mineurs non accompagnés — dans la politique de coopération au développement. Des activités de sensibilisation et de formation ont également été menées afin de favoriser l'identification précoce des victimes de la traite des êtres humains et d'informer les enfants et leur famille sur les risques liés à la migration clandestine. Enfin, des systèmes intégrés de protection de l'enfant ont été mis au point.

¹⁹ Commission européenne, direction générale des affaires intérieures: «*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*», HOME/2009/RFX/PR/1002; FINAL REPORT, décembre 2011, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p 27.

Dans le cadre du programme thématique sur l'asile et la migration, du programme thématique «Investir dans les ressources humaines», de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme et de l'instrument de coopération au développement²⁰, l'UE a financé des projets de prévention des migrations périlleuses et de la traite des êtres humains, des projets de sensibilisation à l'intention des enfants en danger, ainsi que des projets de formation d'un personnel spécialisé dans la détection de situations à risque. L'UE a également continué d'apporter son soutien aux pays tiers aux fins d'amélioration de leurs capacités législatives et administratives d'identification des mineurs demandeurs d'asile et victimes de la traite des êtres humains²¹.

Le financement national et européen de centres d'hébergement et d'éducation pour mineurs dans des pays d'origine comme le Sénégal, le Maroc, la Moldavie, l'Égypte, le Kenya, le Guatemala et la Bolivie, a produit des résultats encourageants²². Des campagnes d'information et des actions de renforcement des capacités des autorités nationales et des gardes-frontières sont également menées²³.

La coopération continue avec les pays tiers a joué un rôle important dans la prévention des migrations périlleuses et de la traite des êtres humains. La problématique des mineurs non accompagnés a également été abordée dans le contexte des dialogues sur les droits de l'homme²⁴. L'UE a poursuivi la mise en œuvre des orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant²⁵. Les groupes les plus vulnérables, dont les mineurs non accompagnés, devraient recevoir une priorité accrue lors la révision de ces orientations en 2012.

Le problème des mineurs non accompagnés est traité dans le cadre des dialogues sur les migrations et la mobilité, notamment au titre du partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi et du processus de Rabat sur les migrations et le développement. Ce thème a également été abordé en mars 2011 lors de la réunion du groupe de travail sur la migration et les affaires sociales avec le Maroc, ainsi que dans le cadre du dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité entamé avec la Tunisie et le Maroc en octobre 2011. Des actions spécifiques concernant les mineurs non accompagnés sont également mentionnées dans le plan d'action 2012-2016 du processus de Prague²⁶.

Les pays d'accueil ont procédé à l'échange de pratiques et d'expériences de gestion de cette catégorie de migrants dans le contexte du G8 et de la plate-forme UE-États-Unis pour la coopération sur les questions liées aux migrations et aux réfugiés. Dans le cadre de cette plate-forme, l'Espagne a accueilli, en 2011, un séminaire sur les mineurs non accompagnés

²⁰ Pour une liste complète des projets, voir le document de travail des services de la Commission, cité à la note de bas de page n° 3.

²¹ Ibid.

²² Informations fournies par les pays suivants: AT, BE, ES, IT, NL et SE.

²³ Informations fournies par les pays suivants: BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, POL, SI, SK et UK.

²⁴ Dialogues sur les droits de l'homme avec l'Union africaine, le Bangladesh, la Biélorussie, le Cambodge, le Canada, les pays candidats (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Turquie), la Chine, l'Égypte, la Géorgie, l'Inde, Israël, le Japon, la Jordanie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Laos et le Liban.

²⁵ Orientations de l'UE pour la promotion et la protection des droits de l'enfant, Conseil de l'UE, *UE Lignes directrices - Droits de l'homme et droit international humanitaire*, 2009.

²⁶ Plan d'action du processus de Prague pour la période 2012-2016, annexe, points I.3 et II.4.

qui a permis un échange de vues et de pratiques entre les États membres de l'UE et les États-Unis²⁷.

Afin d'améliorer les informations destinées aux migrants potentiels, la Commission a intégré une référence spécifique aux mineurs non accompagnés dans le portail de l'UE sur l'immigration, inauguré en novembre 2011²⁸.

Voie à suivre

Il importe que l'UE et ses États membres continuent d'aborder la problématique de la migration des mineurs non accompagnés dans le contexte de la coopération au développement. Un partage plus poussé des informations sur les initiatives menées et les actions planifiées est vital pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Les discussions sur le cadre budgétaire de l'UE pour la période 2014-2020 devraient conduire à une meilleure coordination des fonds externes²⁹.

Un engagement continu avec les pays d'origine et de transit est également nécessaire. Une coopération stable de l'UE et des États membres avec les pays tiers contribuera à une meilleure compréhension de leurs besoins et donnera ainsi un meilleur appui à la conception et à la mise en œuvre de futurs projets. Il importe que cette coopération ne se limite pas à des mesures de prévention, mais porte aussi sur d'autres questions pertinentes telles que le rétablissement des liens familiaux, le rapatriement des enfants en toute sécurité et les risques d'être à nouveau victime de la traite des êtres humains. Ces thèmes devraient aussi être abordés dans le cadre des partenariats pour la mobilité et dans les dialogues menés avec les principaux pays d'origine.

Des échanges plus importants avec les pays tiers de destination des mineurs non accompagnés doivent être encouragés dans le but de partager les expériences et bonnes pratiques, mais aussi de chercher des solutions concrètes par rapport à la prévention, à la recherche des familles et au retour en toute sécurité.

V. ACCUEIL ET GARANTIES PROCEDURALES DANS L'UE

Le plan d'action reconnaît l'importance des mesures d'accueil pour garantir l'octroi de soins et d'une assistance appropriés aux mineurs non accompagnés qui se trouvent sur le territoire de l'UE. L'Union européenne a dès lors continué de renforcer les mesures d'accueil ainsi que l'accès aux garanties procédurales pour ces enfants.

Des modifications du code frontières Schengen et de la convention d'application de l'accord de Schengen ont été proposées pour améliorer le traitement des mineurs non accompagnés aux frontières, notamment par l'introduction du module de formation des gardes-frontières sur la gestion des mineurs non accompagnés et par la constitution formelle d'une liste des points

²⁷ Séminaire «*Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions*», 31 mai 2011, Madrid.

²⁸ Voir <http://ec.europa.eu/immigration>, section «*Éviter les risques*», rubrique «*Les enfants voyageant seuls*»:
[http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do;jsessionid=1pnNQ0pSzQjnW5JlJfBkxyJtNL2G2pyYRpMjLG Bc6WpPLB8Jn6b!1296215672!1345625618182?intCountryId=&intStartvar=0&lang=9&subSec=17&language=9\\$fr&country=&profile=&subProfile=&subSubProfile=](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do;jsessionid=1pnNQ0pSzQjnW5JlJfBkxyJtNL2G2pyYRpMjLG Bc6WpPLB8Jn6b!1296215672!1345625618182?intCountryId=&intStartvar=0&lang=9&subSec=17&language=9$fr&country=&profile=&subProfile=&subSubProfile=).

²⁹ «Un budget pour la stratégie Europe 2020», communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500 final.

de contact nationaux dont l'utilisation sera obligatoire pour les consultations relatives aux mineurs. L'opération conjointe Hammer coordonnée par Frontex a abouti à l'élaboration de lignes directrices opérationnelles pour le traitement des enfants — et notamment les enfants non accompagnés — aux frontières extérieures. Un séminaire organisé sous la présidence belge du Conseil sur le thème des mineurs non accompagnés qui traversent les frontières extérieures de l'UE à la recherche d'une protection a produit une série de recommandations pour les autorités nationales et les acteurs transnationaux³⁰.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, l'Union européenne termine actuellement les négociations sur la révision de l'acquis en matière d'asile, révision qui devrait renforcer la protection de cette catégorie de migrants. En décembre 2011, la directive «qualification»³¹ a été adoptée. Cette directive renforce les dispositions en matière de recherche des membres de la famille et, pour la première fois, fournit une liste indicative des éléments à prendre en considération pour déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant.

En avril 2011, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (directive sur la traite des êtres humains)³². Cette directive comporte de nouvelles dispositions concernant l'assistance, l'aide et la protection des enfants non accompagnés victimes de la traite des être humains. En particulier, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que les actions spécifiques destinées à assister et à aider les enfants victimes de la traite des êtres humains soient engagées à la suite d'une appréciation individuelle de la situation particulière de chaque enfant victime, compte tenu de son avis, de ses besoins et de ses préoccupations, en vue de trouver une solution durable pour l'enfant. Les États membres doivent également désigner un tuteur ou un représentant pour l'enfant dès son identification par les autorités.

La Commission a constitué un groupe d'experts sur les mineurs non accompagnés dans le cadre des processus migratoires dans le but d'échanger avis et pratiques par rapport à diverses questions dans ce domaine³³. La première réunion thématique, organisée le 21 juin 2011, était consacrée à la tutelle. Le groupe d'experts a confirmé que la tutelle est un des éléments cruciaux de la protection de l'enfant et que, même s'il n'existe pas de modèle unique de tutelle, certains défis sont communs à toute l'Union européenne, par exemple la nécessité de former les tuteurs. Afin de soutenir les réseaux d'organismes de tutelle, la Commission a financé le projet «European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in

³⁰ Présidence belge, «Mineurs non accompagnés: franchissement des frontières extérieures de l'UE par des enfants en quête de protection», séminaire organisé les 9 et 10 décembre 2010 à Bruxelles. La conférence était cofinancée par la Commission (Fonds pour les frontières extérieures) et axée sur la protection des mineurs dès le premier contact, et a conduit à l'adoption d'une série de recommandations.

³¹ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte). Journal officiel de l'Union européenne, L 37/9 du 20.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:FR:PDF>.

³² Journal officiel de l'Union européenne, L 101/1 du 15.4.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:FR:PDF>.

³³ Groupe d'experts sur les mineurs non accompagnés dans le cadre des processus migratoires (E02402), <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402> Les réunions sont tenues en présence d'experts des États membres de l'UE, d'organisations non gouvernementales, d'organisations internationales et d'institutions et agences de l'UE.

practice» (réseau européen des organismes de tutelle: la tutelle en pratique), mis en œuvre par la Fondation NIDOS³⁴. La Commission a également financé un projet dirigé par l'antenne néerlandaise de Defence for Children, qui a abouti à la formulation de normes fondamentales applicables aux tuteurs d'enfants non accompagnés³⁵, ainsi qu'un projet destiné à améliorer la qualité de la tutelle et des soins apportés aux mineurs non accompagnés demandeurs d'asile en Europe centrale³⁶.

En 2012, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA) a défini comme priorités la création d'un groupe de travail sur l'estimation de l'âge ainsi que l'élaboration d'une documentation technique et d'un manuel sur l'estimation de l'âge³⁷. Au printemps 2012, le BEA a envoyé un questionnaire aux États membres et organisations de la société civile afin d'évaluer les politiques et pratiques actuelles dans l'UE. Les résultats de cette évaluation étayeront les futurs travaux du groupe de travail du Bureau européen d'appui et contribueront à l'élaboration de lignes directrices.

Le groupe d'experts sur les mineurs non accompagnés a examiné de près la problématique de la recherche des familles³⁸. Selon les conclusions des experts, il est impossible de trouver les familles, tuteurs légaux ou organismes appropriés de prise en charge des mineurs, de rétablir des liens familiaux et de rapatrier les mineurs dans de bonnes conditions de sécurité sans l'implication des pays d'origine. L'Espagne et la France ont exposé leurs modes de coopération avec les pays d'origine et l'Italie a décrit les méthodes de recherche appliquées par l'OIM. Nonobstant les approches divergentes adoptées par les États membres en matière de recherche des familles, certaines règles et pratiques développées au niveau national pourraient être diffusées à l'échelle de l'UE. Il a donc été proposé de rédiger un questionnaire afin de cataloguer les informations et de diffuser les meilleures pratiques en matière de recherche des familles.

L'étude comparative sur les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE, publiée en 2010 par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), a examiné les perspectives et expériences des enfants non accompagnés dans douze États membres de l'UE. Elle a recensé les bonnes pratiques et les lacunes des systèmes existants en relation avec des aspects tels que le logement, l'accès aux services de santé, à l'éducation et à l'enseignement, la représentation légale, le rôle des travailleurs sociaux, la détermination de l'âge, ainsi que la recherche et la réunification des familles³⁹.

En février 2011, la Commission a adopté le programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant, qui traite de la protection des enfants en situation de vulnérabilité et notamment des enfants non accompagnés. Parmi les actions envisagées figure la promotion de l'utilisation des lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, lesquelles comportent des dispositions sur les enfants non accompagnés. Par ailleurs, le

³⁴ Actions communautaires 2011 du Fonds européen pour les réfugiés.

³⁵ Le projet «Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe», mené par Defence for Children - The Netherlands, a été financé dans le cadre du programme Daphne III et finalisé en 2011. Disponible à l'adresse <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ «Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries», projet réalisé par l'Organisation internationale pour les migrations, http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ Programme de travail 2012 du Bureau européen d'appui en matière d'asile, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/docs/easo/EASO_2011_00110000_FR_TRA.pdf.

³⁸ Réunion du 26 mars 2012: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2402>.

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf.

programme soutient et encourage la conception d'actions de formation destinées aux juges et autres professionnels, au niveau européen, sur les moyens de favoriser une participation optimale des enfants au système judiciaire.

Au cours de l'année 2011, le BEA a actualisé le module de formation relatif aux entretiens avec les enfants («Interviewing Children») du programme de formation européen en matière d'asile. Ce module couvre les besoins en formation des agents chargés d'examiner les demandes d'asile par rapport aux spécificités hommes-femmes, aux traumatismes et à l'âge. Il forme également les agents à mener des entretiens avec les mineurs d'une manière adaptée aux enfants⁴⁰.

Le financement demeure un paramètre important du développement concret de l'approche commune de l'UE envers les mineurs non accompagnés. En 2011, le Parlement européen a approuvé un projet pilote prévoyant un million d'euros pour le financement de projets liés aux politiques de prévention, d'accueil, de protection et d'intégration des enfants non accompagnés⁴¹. Reconnaissant les limites de l'approche «sectorielle», la proposition de règlement sur le Fonds «Asile et migration»⁴², publiée en 2011, regroupe le soutien financier octroyé pour la gestion de l'intégration, de la migration, de l'asile et du retour et répond de manière plus globale et mieux coordonnée aux besoins de différents groupes cibles de ressortissants de pays tiers, dont les mineurs non accompagnés.

Voie à suivre

L'Union européenne s'est engagée à réviser l'acquis en matière d'asile d'ici la fin 2012. La Commission a proposé des normes de protection plus élevées pour les enfants non accompagnés. Une attention particulière devrait être apportée à la transposition des dispositions pertinentes applicables à cette catégorie de migrants. Dans la mesure du possible, les séminaires organisés sur le thème de la transposition de la directive sur la traite des êtres humains et de la directive «qualification», ainsi que d'autres directives dans le domaine de l'asile, devraient inclure des discussions sur la problématique des enfants non accompagnés.

La Commission continuera de veiller à la mise en œuvre correcte de la législation de l'UE afférente aux mineurs non accompagnés et à la correction des éventuelles lacunes en matière de protection.

En coopération avec Frontex, le BEA examinera d'autres possibilités de formation à la gestion des cas impliquant des enfants aux frontières extérieures de l'UE, comportant des procédures de détermination de l'âge et d'évaluation des preuves. Par ailleurs, le Bureau d'appui continuera de faciliter les échanges d'informations et le partage de connaissances à travers une série de réunions d'experts sur les mineurs non accompagnés.

La Commission, avec le soutien du BEA et des États membres, poursuivra ses travaux sur la recherche des familles, dans l'UE et dans les pays tiers, en vue d'identifier et de promouvoir les meilleures pratiques. L'Union européenne et les États membres devraient également encourager une plus forte coopération avec les pays d'origine des mineurs non accompagnés.

⁴⁰ <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>.

⁴¹ Ligne budgétaire 18 03 18: «Projet pilote – Analyse des politiques d'accueil, de protection et d'intégration des mineurs non accompagnés au sein de l'Union».

⁴² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds «Asile et migration», COM(2011) 751 final.

La Commission continuera de dégager des ressources financières pour des projets concernant les enfants non accompagnés. Il convient toutefois d'intensifier les efforts menés pour l'utilisation des fonds. Les États membres et les organisations de la société civile sont invités à soumettre des propositions ciblées pour promouvoir la mise en œuvre de l'approche commune de l'UE envers les mineurs non accompagnés. De nouveaux projets centrés sur les meilleures pratiques en matière de prévention des disparitions d'enfants placés sous garde, d'amélioration des normes d'hébergement et de gestion de la situation des enfants atteignant dix-huit ans seraient bienvenus. Enfin, il importe de garantir la disponibilité de ressources financières au-delà de 2013. Le futur Fonds «Asile et migration» devrait faciliter le financement de projets concernant les mineurs non accompagnés.

VI. RECHERCHE DE SOLUTIONS DURABLES

La plupart des États membres ont transposé la directive «retour»⁴³ en droit national, ce qui a conduit à des améliorations significatives de la protection des mineurs non accompagnés dans plusieurs États membres. Lors de la transposition de la directive, une attention particulière a été accordée à ces enfants durant les réunions du Comité de contact sur la directive «retour».

Dans le cadre du Fonds européen pour le retour, la Commission a financé la plate-forme européenne pour le retour des mineurs non accompagnés et le projet ERI (European Reintegration Instrument) mené par le Service du rapatriement et du départ des Pays-Bas et comptant parmi ses groupes cibles les enfants non accompagnés. L'étude sur les pratiques en matière de retour des mineurs, financée par la Commission, fournit aux États membres un aide-mémoire des bonnes pratiques à suivre lors de l'examen de la possibilité du retour d'enfants vers des pays tiers⁴⁴. Le programme de travail 2011 du Fonds européen pour le retour a appelé au développement de projets sur la recherche des familles, le suivi des mineurs rapatriés et les centres d'accueil pour les mineurs non accompagnés rapatriés.

Le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers donnent priorité à cette catégorie de migrants, pour autant que les activités pertinentes remplissent les conditions pour obtenir un cofinancement plus élevé⁴⁵.

L'instauration, en mars 2012, du programme européen commun de réinstallation au titre du Fonds européen pour les réfugiés⁴⁶ renforce le rôle de l'Union européenne par l'octroi d'une protection internationale aux mineurs non accompagnés. À travers des incitations financières, ce nouveau programme encourage les États membres à participer à la réinstallation au sein de l'Union européenne des mineurs non accompagnés ayant obtenu le statut de réfugié dans un pays tiers.

⁴³ Directive 2008/115/CE, Journal officiel de l'Union européenne, L 348/98 du 24.12.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:FR:PDF>.

⁴⁴ Commission européenne, direction générale des affaires intérieures: «Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors», HOME/2009/RFX/PR/1002; Rapport final, décembre 2011, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, p 160.

⁴⁵ À savoir, 75 % au lieu de 50 %.

⁴⁶ Décision n° 281/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 29 mars 2012 modifiant la décision n° 573/2007/CE portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires».

Voie à suivre

Le rapport sur l'application de la directive «retour», que la Commission doit présenter au plus tard en décembre 2013, examinera soigneusement, entre autres, la mise en œuvre des dispositions concernant les mineurs non accompagnés.

Le Fonds européen pour le retour continuera de dégager des ressources financières pour les activités qui concernent cette catégorie de migrants. Les États membres et les organisations de la société civile sont invités à exploiter pleinement le potentiel des ressources financières disponibles au titre de ce Fonds.

La Commission continuera de plaider pour que les mineurs non accompagnés figurent parmi les priorités du programme européen commun de réinstallation, comme prévu par le Fonds «Asile et migration» pour la période 2014-2020.

VII. CONCLUSIONS

Le plan d'action de l'Union européenne pour les mineurs non accompagnés et les conclusions du Conseil ont constitué des étapes importantes dans l'élaboration d'une approche européenne commune, fondée sur les droits, envers cette catégorie d'enfants migrants.

L'approche commune de l'Union européenne a permis des réflexions politiques transversales plus efficaces sur la gestion de la situation des enfants, quel que soit leur statut migratoire, et a facilité les discussions entre institutions de l'UE, autorités nationales et organisations intergouvernementales et non gouvernementales dans différentes sphères politiques, renforçant ainsi l'échange des connaissances et pratiques concernant les mineurs non accompagnés. Grâce à cette approche commune, une plus grande importance a été accordée aux mesures de financement axées sur la gestion de la situation de ces enfants. La reconnaissance explicite de l'intérêt supérieur de l'enfant comme principe directeur a contribué à l'adoption, dans les nouveaux instruments législatifs de l'Union, de dispositions offrant une protection accrue à cette catégorie particulièrement vulnérable de migrants.

L'arrivée de mineurs non accompagnés sur le territoire de l'UE n'est pas un phénomène passager mais une caractéristique de longue date de la migration vers l'Union. Une approche commune à l'échelle de l'Union envers les mineurs non accompagnés est et restera nécessaire pour répondre à ce défi complexe et transnational de manière efficace et totalement respectueuse des droits de l'enfant, tant au niveau national qu'europpéen.

Au cours des deux dernières années, la Commission s'est particulièrement efforcée d'améliorer la coordination et la cohérence des divers instruments législatifs, financiers et politiques relatifs aux enfants non accompagnés. Les actions mises en œuvre ont contribué à l'amélioration de la collecte des données, à la prévention des migrations périlleuses et de la traite des êtres humains, à la protection des enfants lorsqu'ils sont dans l'UE et à l'identification de solutions durables.

Toutefois, le développement d'une approche commune européenne envers les mineurs non accompagnés est un processus permanent et progressif, qui exige des efforts supplémentaires en termes de partage des connaissances sur le phénomène, de conception et mise en œuvre d'actions législatives et non législatives garantissant une protection adéquate des enfants et, surtout, d'amélioration des méthodes de recherche de solutions durables. Dans ce contexte, la conférence sur les mineurs non accompagnés, organisée en juin 2012 par la présidence

danoise du Conseil et Save the Children, a fourni des informations très utiles pour la deuxième période de mise en œuvre du plan d'action.

La Commission continuera d'accorder la priorité au financement de projets portant sur les enfants non accompagnés. Les États membres, ainsi que les organisations internationales et non gouvernementales, sont invités à exploiter pleinement le potentiel des ressources financières disponibles. Par ailleurs, une fois adopté, le futur instrument financier que constitue le Fonds «Asile et migration» devrait assurer un financement cohérent des activités menées en faveur de cette catégorie de migrants. À travers ses instruments d'aide extérieure, l'Union européenne continuera de financer dans les pays et régions tiers des initiatives liées à la problématique des mineurs non accompagnés.

D'autres acteurs institutionnels de l'UE sont également invités à examiner les moyens qu'ils pourraient apporter pour contribuer au développement d'une mise en œuvre plus efficace. En tant que parties prenantes et acteurs importants dans ce domaine, les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales sont appelées à maintenir leur contribution à la mise en œuvre de l'approche commune européenne.

L'Union européenne et ses États membres doivent intensifier leurs efforts de collaboration avec les pays tiers d'origine, de transit et de destination afin de progresser dans l'approche commune de l'UE envers les enfants non accompagnés. Il importe de continuer d'aborder la situation de ces enfants dans le contexte de la politique migratoire extérieure, ainsi que le prévoit l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité. Sans l'implication des pays d'origine, il est impossible de réaliser des progrès par rapport à des questions telles que le rétablissement de l'unité familiale ou le rapatriement en toute sécurité. Enfin, le travail avec les pays tiers en matière de prévention des migrations périlleuses doit se faire en coordination avec l'aide au développement et à la coopération.