COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.8.2013
COM(2013) 567 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les exigences à remplir pour les enfants qui franchissent les frontières extérieures des États membres

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les exigences à remplir pour les enfants qui franchissent les frontières extérieures des États membres

1. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 444/2009[1] du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2009 modifiant le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres (ci-après le «règlement») a introduit le principe «une personne, un passeport». Selon ce principe, les passeports et les documents de voyage sont délivrés à titre individuel; il n'est donc plus possible de délivrer de passeports familiaux ou collectifs. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) avait, dès 1997, recommandé ce principe, considérant comme plus sûr que chaque personne – y compris les enfants – dispose de son propre passeport[2].

Par le présent rapport, la Commission s'acquitte de l'obligation prévue à l'article premier du règlement, en vertu duquel «la Commission présente, au plus tard le 26 juin 2012, un rapport sur les exigences pour les mineurs voyageant seuls ou accompagnés au passage des frontières extérieures des États membres et propose, le cas échéant, des initiatives propres à garantir une approche commune des règles en matière de protection des mineurs lors du franchissement des frontières extérieures des États membres». Le présent document repose sur une étude minutieuse menée pour la Commission (ci-après l'«étude»[3]) sur la législation et les pratiques de l'Union européenne, de ses États membres et des pays associés de l'espace Schengen[4] concernant la question des enfants ressortissants des États membres de l'Union européenne et de pays tiers[5] - seuls ou accompagnés – qui franchissent les frontières extérieures de l'Union[6]. Le rapport traite (plus particulièrement) des contrôles des enfants franchissant *légalement* les frontières extérieures.

2. APPLICATION DU PRINCIPE «UNE PERSONNE, UN PASSEPORT»

La plupart des États membres appliquent déjà ce principe depuis de nombreuses années. Le règlement prévoyait, néanmoins, une période transitoire selon laquelle le principe devait être appliqué par les États membres au plus tard le 26 juin 2012 sans que «la validité initiale ne fût modifiée pour le titulaire du document».

---

1 JO L 142 du 6.6.2009, p. 1

2 http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm

3 L'étude a été réalisée par un consortium composé de Ramboll et EurAsylum, avec le soutien du fonds pour les frontières extérieures. Le rapport final peut être consulté sur le site web de la direction générale des affaires intérieures de la Commission: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm. Il couvre une série de questions relatives à la problématique des enfants qui franchissent les frontières. Ce rapport ciblait toutefois les questions fondamentales telles que l'incidence du principe «une personne, un passeport».

4 Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse

5 Conformément à l'article premier de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, aux fins du présent rapport, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans.

6 Du fait de l'absence de contrôles aux frontières intérieures et conformément à l'article premier du règlement, le présent rapport n'aborde pas les questions de la circulation des enfants au sein de l'espace Schengen, bien que la Commission soit consciente de l'existence, au sein dudit espace, de cas d'enlèvement et de traite des enfants.

Cette disposition signifie que:

- À partir du 26 juin 2012, les passeports des citoyens de l'Union européenne devaient être délivrés à titre individuel exclusivement.

- Après cette date, tous les enfants, quel que soit leur âge, devront avoir leur propre passeport de l'Union européenne et le simple fait d'être inscrits sur le passeport de leurs parents ne leur donnera plus le droit de voyager.

- Les passeports respectifs des parents restent valides pour ces derniers (à savoir le titulaire) après le 26 juin 2012 même si le nom de leurs enfants y figure.

Cependant, quelques États membres ont compris différemment le sens de la période transitoire et ont soutenu qu'ils pouvaient encore, jusqu'au 26 juin 2012, délivrer des passeports dans lesquels les enfants étaient inscrits (c'est-à-dire des passeports familiaux) et que la mention des enfants resterait valable pour toute la durée de validité du passeport.

La Commission a clairement indiqué au sein du groupe de travail compétent du Conseil que cette interprétation irait à l'encontre de l'objectif de la disposition et de la mise en place de la période transitoire de trois ans.

La Commission a fourni des orientations complémentaires sur le sujet sous la forme d'une recommandation du 14 décembre 2012[7] portant modification de la recommandation établissant un «manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières [C (2006) 5186 final][8].

La recommandation précise que le règlement ne s'applique pas à l'Irlande ni au Royaume-Uni et qu'il ne s'applique pas non plus aux passeports délivrés par des pays tiers. Elle rappelle que les dispositions de la directive 2004/38/CE[9] relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres s'appliquent. Conformément à l'article 5, paragraphe 4, de la directive[10], le fait que les enfants ne possèdent pas leur passeport personnel et soient inscrits sur le passeport de leurs parents ne devrait pas automatiquement avoir pour conséquence de leur interdire d'entrer sur le territoire d'un État membre ou de le quitter. L'inscription de l'enfant dans le passeport des parents pourrait être considérée comme «un autre moyen de prouver leur qualité de bénéficiaire du droit de circuler et de séjourner librement».

Dans une grande majorité d'États membres, le principe «une personne, un passeport» s'applique depuis des années en vertu de leur droit interne. Seuls quelques États membres ont attendu le 26 juin 2012 pour éliminer totalement les passeports familiaux.

---

7 C(2012) 9330 final

8 C(2006) 5186 final

9 JO L 158, 30.4.2004, p. 77

10 «Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.»

Aucun problème en rapport avec l'introduction dudit principe n'a été signalé par les États membres ou mis en évidence par l'étude. En fait, l'étude a montré que le principe «une personne, un passeport» avait été bien reçu par toutes les parties prenantes concernées et en particulier par les gardes-frontières, les autorités nationales et les ONG travaillant dans le domaine de la protection de l'enfance. La plupart considèrent que ce principe a rendu les déplacements des enfants plus sûrs et a accéléré le franchissement des frontières, dans la mesure où les gardes-frontières ont à présent la possibilité d'identifier réellement l'enfant comme étant le titulaire du passeport.

Il était, dans certains cas, devenu plus difficile de faire le lien entre un enfant en voyage ou en déplacement et son parent, lorsque le nom de famille était différent. Plusieurs parties prenantes, dont Frontex, soutiennent, à cet égard, l'idée d'inscrire des informations relatives au(x) parent(s)/tuteur(s) légal(aux) sur le passeport de l'enfant[11].

3. LEGISLATION ET PRATIQUES SPECIALES APPLICABLES AUX ENFANTS EN MATIERE DE FRANCHISSEMENT DES FRONTIERES

Le concept «une personne, un passeport» est une exigence parmi d'autres visant à rendre sûr le franchissement des frontières par les enfants, à préserver leurs droits ainsi qu'à lutter contre l'enlèvement et la traite des enfants. Il existe, à cet égard, plusieurs autres dispositions et procédures au niveau de l'Union et des États membres. L'objectif du présent chapitre est de donner un bref aperçu des dispositions et pratiques les plus pertinentes.

3.1. Législation et pratiques au niveau de l'Union européenne

Les principales dispositions régissant le franchissement des frontières par les enfants aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont détaillées dans le règlement (CE) n° 562/2006[12] établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par des personnes (ci-après, le «**Code frontières Schengen»**) et ses annexes[13]. En plus de rappeler que les «gardes-frontières accordent une attention particulière aux mineurs», le point 6 de l'annexe VII du Code frontières Schengen ajoute que, dans le cas des mineurs accompagnés, il est nécessaire de vérifier que les accompagnateurs ont l'autorité parentale à leur égard, notamment au cas où le mineur n'est accompagné que par un seul adulte ou lorsque les gardes-frontières soupçonnent que le mineur a été illicitement soustrait à la garde de la personne qui détient légalement l'autorité parentale à son égard. S'il y a des «raisons sérieuses» de croire que tel est le cas, les gardes-frontières effectuent une recherche plus approfondie. Quant aux mineurs qui voyagent non accompagnés, la règle générale veut que les gardes-frontières procèdent à une vérification approfondie des documents de l'enfant.

En outre, le point 3.7 de la partie II, section I, du **Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières**[14] prévoit qu'en cas de doute sur le fait de savoir si l'enfant est autorisé à franchir la frontière à la sortie, les gardes-frontières devront s'adresser au point de contact

---

11 Cette idée fut également présentée durant les négociations sur le règlement. Mais elle a été abandonnée pour différentes raisons, comme la base juridique sur laquelle fonder une telle disposition (voir également le point 5.1).

12 JO L 105 du 13.4.2006, p. 1.

13 En particulier, l'annexe VII: modalités propres à certaines catégories de personnes.

14 Recommandation de la Commission C(2006) 5186 final du 6.11.2006 établissant un «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des États membres lors du contrôle des personnes aux frontières, telle que modifiée par la Recommandation de la Commission C(2008) 2976 final.

national[15] de l'État membre Schengen dont l'enfant a la nationalité ou dans lequel il réside. Toute information faisant suspecter un enlèvement ou une sortie non autorisée peut amener les gardes-frontières à refuser la sortie de l'enfant ou à recueillir toutes les informations disponibles concernant la destination de l'enfant et de la personne qui l'accompagne.

Pour les ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen et qui sont soumis à l'obligation de visa, les procédures et les conditions sont définies dans le règlement (CE) n° 810/2009[16] établissant un code communautaire de visas (ci-après, le «**code des visas»**). En ce qui concerne les enfants, ce code exige que le formulaire de demande de visa soit signé par une personne exerçant l'autorité parentale ou par un tuteur légal. Selon le manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés[17] (ci-après, le «**manuel des visas»**), le consulat doit vérifier que la personne qui demande le visa au nom d'un enfant est un de ses parents ou son tuteur légal. L'autorisation donnée par la personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur est requise pour les demandes présentées au nom d'enfants ayant moins de 18 ans, quel que soit l'âge de la majorité dans le pays de résidence. Le consulat doit également vérifier que l'enfant n'a pas été illicitement soustrait à la garde de la personne qui détient légalement l'autorité parentale à son égard. S'il a des soupçons, le consulat devra effectuer toutes les recherches nécessaires pour empêcher un tel scénario.

D'un point de vue pratique, au niveau de l'Union européenne, l'agence **Frontex** a effectué en novembre-décembre 2010 une opération conjointe relative à l'immigration clandestine d'enfants (Agelaus 2010). Cette opération, qui visait à sensibiliser l'opinion au phénomène de la migration irrégulière impliquant des enfants, s'est déroulée dans 42 aéroports partout en Europe. En novembre 2011, une coopération inter-agences supervisée par Frontex dans le cadre de l'opération conjointe Hammer a également mis en lumière la question de la traite des enfants. Des lignes directrices opérationnelles ont été élaborées à cet égard. Elles soulignent que l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours constituer une considération primordiale et que le principe de non-refoulement doit être respecté. Les lignes directrices contiennent une liste non-exhaustive d'indicateurs sur la traite des enfants et mentionnent que, s'il existe des éléments indiquant que l'enfant pourrait être à risque, les gardes-frontières doivent effectuer un contrôle plus spécifique (une vérification de deuxième ligne). Elles contiennent également des conseils utiles pour communiquer avec les enfants. En 2011, l'agence Frontex a également mis au point un programme de formation à la lutte contre la traite destiné aux gardes-frontières: certaines sections du manuel de formation abordent la situation et les besoins propres aux enfants.

3.2. Législation et pratiques au niveau national

La législation et les pratiques nationales imposent très peu d'exigences concrètes aux enfants qui franchissent les frontières.

L'**exigence du consentement parental** est un instrument commun en vue de leur protection. Dans la plupart des États membres, le consentement est établi dès le stade de la demande de passeport. Certains États membres[18] exigent une autorisation écrite de la part d'un parent/du

[15] Les points de contact nationaux pour les consultations relatives aux mineurs sont répertoriés à l'annexe 37 du manuel Schengen.

[16] JO L 243 du 15.9.2009, p. 1.

[17] Décision de la Commission C(2010) 1620 final du 19.3.2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés.

[18] Ex.: République tchèque, Estonie, Lettonie, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovénie, Royaume-Uni.

tuteur légal ou que la demande soit remplie par l'un ou l'autre. D'autres États membres[19] exigent l'autorisation écrite des deux parents. D'autres encore[20] exigent qu'un parent accompagne l'enfant au moment de l'introduction de la demande, tandis que d'autres[21], enfin, réclament, en principe, la présence des deux parents.

De plus, en particulier en cas de soupçon, les gardes-frontières dans la plupart des États membres se réservent le droit, conformément à l'annexe VII du Code frontières Schengen, de demander des documents justificatifs pour déterminer les liens entre l'enfant et le ou les adultes l'accompagnant. Dans la pratique, c'est généralement une **autorisation parentale** qui indique que le ou les parents consentent à ce que l'enfant quitte le pays ou y entre. Il existe des approches différentes de la question de savoir si cette autorisation est requise pour les enfants des citoyens de l'Union européenne[22], les enfants des propres ressortissants d'un État membre[23] ou les enfants des ressortissants de pays tiers[24]. Pour leurs propres ressortissants, quelques rares États membres ont désigné certaines autorités pour délivrer l'autorisation, mais la plupart d'entre eux ne disposent d'aucune autorité spécifique compétente pour délivrer une autorisation parentale ni d'aucun modèle d'autorisation parentale. Les règles et les pratiques diffèrent également en ce qui concerne la nécessité d'authentification et/ou de traduction de l'autorisation.

Dans certaines circonstances, une méthode utile pour s'assurer que l'enfant voyage sous l'autorité adéquate de son ou ses tuteurs légaux consiste à **vérifier**, à la frontière, **les modalités de garde de l'enfant**. Dans de nombreux États membres, les gardes-frontières éprouvent des difficultés à obtenir des informations sur ces modalités, en particulier dans un délai très court. Alors que les gardes-frontières de certains États membres[25] ont un accès direct aux bases de données nationales ou aux registres de la population, dans d'autres États membres[26], ils doivent s'adresser aux municipalités et aux tribunaux locaux pour obtenir ces informations.

Conformément à la législation de l'Union européenne sur la responsabilité des transporteurs, et plus particulièrement à la directive 2001/51 du 28 juin 2001[27], les transporteurs doivent s'assurer que les passagers en provenance de pays tiers sont en possession des documents de voyage nécessaires pour entrer sur le territoire des États membres. Dans ce contexte, les **transporteurs** peuvent contribuer à vérifier l'identité de l'enfant et ses liens avec les adultes l'accompagnant. L'étude a montré que les transporteurs portaient une attention particulière essentiellement aux enfants voyageant seuls, tandis que les enfants accompagnés d'un parent faisaient l'objet d'une moindre attention. Les enfants voyageant seuls en avion semblent être les mieux «protégés», étant donné que les compagnies aériennes suivent les lignes directrices de l'Association internationale du transport aérien (IATA)[28] pour traiter les cas d'enfants voyageant seuls, et la plupart des compagnies aériennes disposent de services prenant en charge les mineurs non accompagnés. Pour les enfants voyageant par voie maritime ou terrestre, les procédures sont plus diversifiées. Le degré de coopération entre les

---

19 Ex.: Danemark, Grèce, Irlande, Malte, Pays-Bas, Pologne, Finlande, Suède.

20 Ex.: Belgique, Allemagne, Espagne, Lituanie, Slovaquie.

21 Ex.: Bulgarie, France, Italie.

22 Ex.: Italie, Pologne, Portugal.

23 Ex.: Bulgarie, Lituanie, Roumanie.

24 Ex.: Belgique, Espagne, France, Chypre, Lettonie, Malte, Portugal.

25 Ex.: Allemagne, Estonie, Lettonie, Pays-Bas, Finlande, Suède.

26 Ex.: République tchèque, Malte.

27 JO L 187 du 10.7.2001, p. 45.

28 Meilleures pratiques recommandées pour les mineurs, IATA/CAWG, 41e réunion, 16-17 mai 2007, Tokyo.

gardes-frontières et les transporteurs varie également d'un pays à l'autre. Tandis qu'il existe dans certains États membres une coopération active et formelle entre transporteurs aériens et gardes-frontières, par exemple pour détecter des situations suspectes, c'est loin d'être toujours le cas.

Alors que les exigences en matière d'autorisation parentale varient, les États membres utilisent des **pratiques** assez similaires **pour détecter une éventuelle situation de risque** (risque d'enlèvement ou de traite des êtres humains, p. ex.). Très souvent, il s'agit d'une question d'évaluation personnelle de la situation et c'est la rencontre entre le garde-frontière et l'enfant qui éveille ou non les soupçons du premier. Les facteurs suivants, entre autres, pourraient éveiller ses soupçons ou, au moins, l'amener à compléter le contrôle de routine des passeports par quelques recherches: - des noms de famille différents ou l'absence de ressemblance entre l'enfant et l'adulte l'accompagnant; - le comportement de l'enfant et l'interaction entre celui-ci et l'adulte qui l'accompagne; - le pays de départ ou de destination (p. ex. les pays associés à des itinéraires connus pour être empruntés par les trafiquants d'êtres humains).

L'étude a montré que, dans leurs décisions, les gardes-frontières font habituellement prévaloir la sécurité de l'enfant sur la nécessité de se déplacer, car toute situation éveillant le moindre soupçon donne généralement lieu à des vérifications de deuxième ligne. Toutefois, il existe peu de statistiques sur les enfants repérés comme étant «à risque» aux frontières (ou sur le franchissement de frontières par des enfants en général).

Les pratiques mises en œuvre par les gardes-frontières semblent faire la synthèse entre la formation professionnelle, les lignes directrices, l'expérience et le bon sens. Bien qu'il existe des programmes de formation particuliers dans certains États membres de l'Union européenne[29] et que dans de nombreux autres États membres, les gardes-frontières reçoivent une certaine formation axée sur la protection des enfants, l'étude a révélé qu'aucune attention particulière n'était réellement portée à cette problématique.

Il existe aussi des **alertes** concrètes qui peuvent éveiller l'attention des gardes-frontières et conduire à d'autres actions. Hormis les bases de données nationales qui sont à leur disposition, les pays signataires des accords de Schengen utilisent tous le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) qui est leur principale source d'informations sur les enfants portés disparus ou les signalements particuliers relatifs à l'adulte accompagnant. Dans ces cas, les gardes-frontières peuvent prendre contact avec les bureaux SIRENE du pays d'origine de l'enfant. En outre, ils peuvent également s'adresser aux points de contact nationaux pour les mineurs (Annexe 37 du manuel à l'intention des gardes-frontières) et interroger les bases de données Europol et INTERPOL, qui contiennent des informations relatives à des criminels et des personnes disparues, par exemple, ainsi qu'aux enfants victimes d'exploitation.

Après que les gardes-frontières ont détecté une situation à risque, les procédures en vigueur dans le cadre des **mécanismes nationaux de coordination (orientation)** semblent différer d'un État membre à l'autre. Dans quelques États membres[30], ces mécanismes sont, en effet, très clairement définis et respectés, tandis que dans d'autres, ils reposent plutôt sur des décisions *ad hoc*. Les gardes-frontières savent généralement à quel service social s'adresser,

[29] Ex.: le Royaume-Uni se démarque par des formations axées sur les enfants, qui s'accompagnent d'un *Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm* rédigé par l'agence britannique pour la gestion des frontières.

[30] Ex.: Bulgarie, Royaume-Uni.

mais le moment auquel il convient de contacter le service compétent et la procédure à suivre ne sont pas toujours précisés, notamment en cas de circonstances particulières (p. ex. lorsqu'une situation à risque est détectée tôt le matin ou tard le soir).

4. BONNES PRATIQUES

Certaines bonnes pratiques ont été recensées, en vue d'offrir une meilleure protection aux enfants:

- dispenser une formation spécialisée aux gardes-frontières sur la protection des enfants; dans quelques États membres, le personnel au sol et le personnel navigant des compagnies aériennes reçoivent également ce type de formation;
- affecter dans chaque équipe un garde-frontière spécialement formé aux questions de l'enfant aux points de passage frontaliers les plus importants;
- collaboration de longue date entre les gardes-frontières et le personnel d'enregistrement dans les grands aéroports;
- lorsque l'autorisation parentale est requise, dans les cas suspects, vérifier l'authenticité des documents en contactant l'autre ou les autres parents et poser des questions de contrôle pour établir qu'il n'y a pas usurpation d'identité;
- pour les enfants en-dessous d'un certain âge, il est considéré comme plus sûr qu'ils soient contrôlés par des gardes-frontières plutôt qu'ils passent par un système de contrôle automatique;
- accès direct des gardes-frontières aux registres nationaux de la population;
- établir des mécanismes clairs d'orientation, en cas d'alerte, concernant les autorités à contacter et le moment auquel s'adresser à celles-ci.

5. CONCLUSIONS

5.1. «Une personne, un passeport»

La mise en application du principe «une personne, un passeport» ne semble pas problématique. Les praticiens et les parties prenantes considèrent que ce principe a permis de rendre plus sûrs les déplacements des enfants et d'accélérer le franchissement des frontières, dans la mesure où les gardes-frontières ont à présent la possibilité d'identifier l'enfant comme étant la personne titulaire du passeport, ce qui était difficile lorsque l'enfant voyageait avec un passeport familial.

Déjà lors des débats sur le règlement relatif aux passeports, la question avait été soulevée de savoir si l'**inclusion du ou des noms du ou des tuteurs légaux dans le passeport de l'enfant** apporterait une valeur ajoutée. Cette formalité permettrait potentiellement de faciliter le franchissement des frontières (à la fois pour les voyageurs et pour les gardes-frontières) lorsqu'un parent et un enfant voyageant ensemble ne portent pas le même nom. Par ailleurs, une telle initiative pourrait, en fait, induire la nécessité de produire des documents supplémentaires, lorsque des adultes, autres que les parents/tuteurs légaux inscrits sur le passeport, voyagent avec l'enfant. Cette situation alourdirait les démarches administratives du fait qu'il faudrait faire renouveler le passeport de l'enfant en cas de modification des modalités de garde ou de changement de nom de ses parents (en cas de remariage p. ex.). Jusqu'à présent, la Commission ne trouve pas de motivation suffisante dans les éléments dont elle dispose pour affirmer qu'une telle initiative contribuerait à identifier les enfants victimes

de la traite des êtres humains et/ou d'un enlèvement et, par conséquent, qu'une action de l'Union européenne serait nécessaire à cet égard. La Commission se tient prête à poursuivre le débat sur les avantages et les inconvénients de cette initiative avec les États membres et les parties prenantes. En tout état de cause, rien n'empêche les États membres de prévoir l'inclusion du nom des parents/tuteurs légaux sur les passeports d'enfants.

Compte tenu du champ d'application du règlement, le principe «une personne, un passeport» s'applique aux ressortissants des États faisant partie de l'espace Schengen. Le Code frontières Schengen n'oblige pas **les enfants ressortissants de pays tiers** à posséder leur propre passeport individuel lorsqu'ils entrent dans l'espace Schengen ou qu'ils le quittent. En ce qui concerne les enfants ressortissants de pays tiers soumis à une obligation de visa, le visa Schengen semble offrir une «protection» semblable à celle fournie par le principe «une personne, un passeport», car sur ce visa est fixée une photo récente de l'enfant, même si celui-ci figure sur le passeport de son parent. En d'autres termes, même en cas de passeport familial, des visas séparés avec photo sont délivrés à chacun des parents et chacun des enfants. En outre, pendant la procédure d'établissement d'un visa, les consulats sont tenus de vérifier que la ou les personnes introduisant une demande de visa au nom d'un enfant sont ses parents ou ses tuteurs légaux. Toutefois, ce type de «protection» ne s'étend pas aux enfants ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visa. Ceci étant, le principe «une personne, un passeport», en tant que norme recommandée par l'OACI, est déjà en vigueur dans la plupart des pays exemptés de l'obligation de visa. Aussi la Commission ne voit-elle pas la nécessité d'exiger que les enfants ressortissants de pays tiers aient chacun leur propre passeport.

5.2. Législation et pratiques au niveau de l'Union européenne

Certaines parties prenantes sont d'avis que des **lignes directrices plus détaillées** et des exemples de bonnes pratiques pourraient faciliter le travail aux points de passage frontaliers. Pour autant, il serait difficile de fixer par écrit, dans des règles et procédures formelles, l'éventail des situations auxquelles les gardes-frontières sont confrontés.

La Commission a proposé de modifier le Code frontières Schengen[31] de manière à inclure dans les programmes communs de formation des gardes-frontières une formation spécifique à la détection et à la gestion de situations impliquant des personnes vulnérables comme les mineurs non accompagnés et les victimes de la traite des êtres humains. Ces modifications nécessiteront également qu'une liste des points de contact nationaux pour les consultations relatives aux mineurs (liste actuellement dressée sur une base volontaire) soit formellement établie, et son utilisation rendue obligatoire, en cas de doute concernant l'une des situations en rapport avec des mineurs, qu'ils voyagent seuls ou accompagnés.

Étant donné la diversité des cas de contrôle d'enfants aux frontières, la Commission ne voit pas la nécessité d'élaborer des spécifications supplémentaires au niveau des actes juridiques de l'Union européenne. Elle se tient néanmoins prête à explorer d'autres solutions pour fournir des orientations complémentaires aux gardes-frontières, qu'il s'agisse de lignes directrices, de formations ou autres.

Compte tenu des réalisations existantes, de l'expérience tirée des opérations conjointes dans ce domaine et en synergie avec les travaux en cours au sein de la Commission aux fins d'élaboration de lignes directrices précises à l'intention des services consulaires et des gardes-frontières sur l'identification des victimes de la traite des êtres humains, l'agence Frontex est encouragée à continuer à sensibiliser l'opinion aux questions relatives au

[31] COM(2011) 118 final

franchissement des frontières par des enfants en améliorant le programme commun établi pour la formation des gardes-frontières[32] et/ou en concevant un module spécifique de formation et/ou en élaborant des lignes directrices et/ou en organisant des ateliers. Les États membres sont encouragés de la même manière à mettre davantage l'accent sur cette question dans la formation dispensée à leurs gardes-frontières.

La sécurité des enfants semble revêtir la plus haute importance pour les gardes-frontières: le moindre doute conduit généralement ceux-ci à effectuer un contrôle plus poussé. La Commission se penchera néanmoins sur la possibilité, d'une part, d'adapter le manuel pratique à l'intention des gardes-frontières et le manuel des visas et, d'autre part, d'énoncer clairement que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer.

5.3. Législation et pratiques au niveau national

La législation et les pratiques nationales en matière d'**autorisation parentale** sont assez diverses entre les États membres. Pourtant, malgré le peu d'harmonisation dans ce domaine, les pratiques mises en œuvre par les gardes-frontières eu égard aux contrôles des enfants sont relativement similaires.

Il n'est pas possible de déterminer si les enfants sont mieux protégés dans les États membres où un formulaire d'autorisation parentale est, en principe, exigé à la frontière. Certains praticiens font remarquer qu'il est aisé de falsifier les formulaires d'autorisation parentale, d'autres considèrent qu'il s'agit d'une complication supplémentaire inutile, en particulier lorsque le consentement parental est également requis pour l'obtention du passeport. Plusieurs parties prenantes sont toutefois favorables à l'élaboration d'un formulaire type de consentement parental pour les entrées dans l'espace Schengen et les sorties de celui-ci (Frontex) ou pour les déplacements internationaux (OACI). En effet, l'harmonisation permettrait aux voyageurs de connaître plus facilement les exigences en matière de consentement/autorisation parental(e) à la frontière pour l'adulte accompagnant et pour les enfants voyageant seuls. Aussi la Commission et les États membres suivront-ils les débats concernant l'élaboration éventuelle d'un formulaire modèle de consentement au voyage établi par le Bureau permanent de la conférence de La Haye de droit international privé[33], qui sera peut-être examiné plus avant par l'OACI.

En raison des dispositions nationales différentes en vigueur, en particulier en ce qui concerne la nécessité de produire une autorisation parentale à la frontière, il semble primordial de **fournir des informations fiables au grand public**. Alors que les informations relatives aux exigences en matière de passeport et de visa sont disponibles aux voyageurs dans plusieurs langues, il semble très difficile de trouver des informations concrètes sur la nécessité de produire des justificatifs, tels que l'autorisation parentale. Les informations ne sont souvent disponibles que dans la langue de l'État membre concerné et lorsqu'elles existent, il est difficile de les localiser, quand elles ne contredisent pas d'autres sources d'information. Le site officiel de l'UE, le portail Europa, ne donne non plus aucune information particulière à ce sujet. Le Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale s'est engagé dans la préparation d'une fiche d'informations sur les dispositions de droit civil en matière de déplacements licites d'enfants dans un autre État. La fiche d'informations sera fondée sur les éléments fournis par les États membres et pourra être consultée sur le portail e-Justice

[32] Article 5 du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

[33] http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf

européen[34]. En outre, la Commission est prête à actualiser son site europa.eu/travel à partir des éléments fournis par les États membres, lesquels devront aussi sensiblement améliorer la qualité des informations diffusées auprès du grand public à propos des exigences à remplir pour les enfants qui franchissent les frontières.

Lorsque les gardes-frontières détectent une éventuelle situation de risque, les procédures applicables et les connaissances dont ils disposent à propos des **mécanismes nationaux de coordination** semblent différer d'un État membre à l'autre. Seuls quelques États membres semblent disposer de mécanismes de coordination nationaux clairs. Les États membres sont, par conséquent, encouragés à développer des mécanismes nationaux de coordination appropriés et à en informer les agents aux points de franchissement des frontières, de sorte que les gardes-frontières savent à qui s'adresser dans telle ou telle situation et connaissent les responsabilités incombant aux différents acteurs. Une attention particulière sera portée aux difficultés auxquelles les gardes-frontières se heurtent pour concilier la protection des intérêts de l'enfant et l'entrave potentielle à son déplacement. Les travaux déjà accomplis en matière de lutte contre la traite des êtres humains pourraient être une source d'inspiration pour le développement de tels mécanismes d'orientation.

Enfin, il existe **peu de données statistiques** sur les enfants soupçonnés d'être à risque aux frontières (ou sur le franchissement de frontières par des enfants en général) et sur les enfants victimes d'enlèvement ou de la traite des êtres humains. Pour être en mesure de proposer des solutions davantage basées sur des éléments concrets dans ce domaine, les États membres et l'agence Frontex sont encouragés à améliorer la collecte des données et l'établissement de statistiques relatives aux enfants qui franchissent les frontières.

[34] https://e-justice.europa.eu/home.do